

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**ASPECTOS GENERALES EN TORNO A LA**  
**EXPROPIACION DE LOS BIENES AGRARIOS**



EXÁMENES  
PROFESIONALES

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**S U S T E N T A**

**JUAN SARQUIS RODRIGUEZ**

**1973**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, con gratitud.

A mi esposa e hijos, con  
profundo cariño.

A mi hija Marcela, con  
adoración.

A mis hermanos, con  
entrañable afecto.

A mis familiares, con  
cariño.

A mis maestros, condiscípulos y  
amigos con gratitud y afecto.

A la que con su cariño  
me alentó, con amor.

Al Sr. Lic. Miguel Castellanos Hernández,  
por la dirección y feliz término de esta  
tesis, con agradecimiento.

Al Lic. Miguel Valencia Lozada, que  
tanto me impulsó, con gratitud.

ASPECTOS GENERALES EN TORNO A LA EXPROPIACION  
DE LOS BIENES AGRARIOS

C A P I T U L A D O

PAG.

INTRODUCCION

1

CAPITULO PRIMERO

4

LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1) EXPROPIACION. Concepto y Definición.
- 2) Evolución histórica
- 3) Características de la expropiación.

CAPITULO SEGUNDO

21

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION

- 1) Fundamento jurídico.
- 2) Naturaleza jurídica.
- 3) Elementos constitutivos.
- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:
  - A) Modalidad;
  - B) Impuesto:

- C) Nacionalización;
- D) Requisición;
- E) Compravente;
- F) Confiscación; y
- G) Decomiso.

## CAPITULO TERCERO

61

## LA EXPROPIACION EN EL SISTEMA POSITIVO MEXICANO

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras Constituciones, Reglamentos, Leyes Constitucionales.
- 2) El Artículo 27 Constitucional. Análisis.
- 3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente y en la Ley Federal de Expropiación de 1936
- 4) El pago de la indemnización.
- 5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.
- 6) Recursos administrativos en materia agraria.
- 7) El amparo en materia agraria.

## CAPITULO CUARTO

112

## EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

- 1) Ideas generales.

- 2) Fundamentos y condiciones de la expropiación de tierras ejidales y tierras comunales.
- 3) Expropiación de aguas.
- 4) La compensación y su destino.
- 5) Expropiaciones agrarias para la explotación del subsuelo.
- 6) Aspectos generales del procedimiento agrario en la expropiación de bienes ejidales comunales.

CONCLUSIONES

139

BIBLIOGRAFIA

142

## INTRODUCCION

El presente trabajo trata de la EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS, como -- una Institución Jurídica de suma importancia por la supremacía de una causa - de utilidad pública en pro de la transformación social que, evidentemente, se lleva a cabo en diversas regiones del país.

En ella se alude a la expropiación genérica, como aspecto meramente tran- sitorio de la expropiación específica, objeto de este estudio.

En nuestro Derecho Positivo, es de justicia expropiar por una causa de u tilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del núcleo de población agraria y por ello, es de equidad ungr de justicia a las tierras ejidales y comunales creadas para subsistir a través de las generacio- nes, cuidando, protegiendo y salvaguardando sus derechos como tales.

Considero que el fin primordial es buscar, a través de los principios ex- propriatorios, nuevas perspectivas para proyectar adecuadamente las necesida-- des políticas, económicas y sociales en las diferentes zonas del territorio - Nacional.

La Reforma Agraria Mexicana ha sido objeto de consideraciones controver- tidas, de juicios positivos y negativos, de elogios y críticas. Nada mejor, para obtener un concepto realista y objetivo de sus proyecciones, que reali-- zar un balance de sus resultados, aludiendo a los renglones más significati-- vos por su trascendencia socioeconómica, aunque sea solo en términos muy gene

rales.

En 1910, ante el asombro de una sociedad que solo veía en el campesino - la mano de obra esclava para explotar sus tierras, un hombre físicamente som- brío pero anímicamente plétórico de luz, lanza el grito que representa el -- anhelo acariciado durante años por todo un pueblo.

Con este grito, Emiliano Zapata hace temblar la estructura agraria de Mé- xico que, indubitablemente, hasta esa fecha se fundaba en un régimen de gran- des desigualdades sociales, económicas y políticas, que con toda evidencia re- trasó el progreso de nuestra nación en todos los órdenes.

Los campesinos secundaron jubilosos la idea y el Zapatismo, motor de nues- tra Revolución Agraria, adopta como lema el grito de "TIERRA Y LIBERTAD".

Facilmente palpamos que muchos aspectos anteriores a nuestro movimiento armado permanecieron oscuros al terminar éste, pero sin embargo, en su devenir, muchas ideas siguieron vivas hasta que fueron plasmadas en nuestra Ley Agraria; con ella nuestro movimiento social se justificó y no fué estéril el sacrificio del pueblo cuando en su afán de reconquistar sus derechos usurpados y alcanzar la suprema justicia social se lanzó a él exigiendo un cambio radical en la or- ganización agraria imperante.

El pueblo mexicano, melancólico por naturaleza, se alegró al fin; la tie- rra iba a ser de él y él de la tierra, con gran visión ya que a decir de --- Steinbeck, el gran novelista americano, -"Si un hombre posee un trozo de tie- rra, esta tierra es de él, igual a él. Si tiene apenas un poco de tierra pa-

ra andar por ella y palparla y ponerse triste si no produce y feliz si la lluvia la fertiliza, entonces esa tierra es él, y él se siente grande con su tierra. Es así, y así será mientras el hombre habite este planeta".

Como corolario, me permito afirmar que es recomendable y necesario, para no quedar a la zaga, realizar un análisis amplio e integral del problema agrario en sus términos actuales, con el objeto de precisar las condiciones vigentes de nuestra LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA y, en particular, a la EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

Por lo anteriormente expuesto y tratando con toda modestia de encontrar soluciones en materia legal, para proteger al campesino mexicano, pongo a consideración de los distinguidos maestros, miembros del Honorable Jurado el sustento de mis ideas, como culminación de mis estudios en la querida Facultad de Derecho.

## CAPITULO PRIMERO

### LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1) EXPROPIACION. Concepto y Definición.
- 2) Evolución Histórica.
- 3) Características de la Expropiación.

1) EXPROPIACION. Concepto y Definición.

La expropiación, en su acepción general, es la privación de bienes o derechos a su titular y desde el punto de vista etimológico, deriva de los vocablos latinos EX: fuera de; y proplatio o propeatro: Apoderamiento, para algunos autores; de ahí que, según el tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, quiera decir privación de la propiedad, siendo, en sentido lato sensu, el desapoderamiento en virtud de sentencia y, en un sentido restringido, la extinción definitiva del derecho de propiedad por causa de interés público o en beneficio de exigencias también públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización.

El concepto de expropiación, gramaticalmente hablando, coincide con su connotación jurídica, toda vez que se define a dicha institución como la desposesión que sufre un propietario a cambio de una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública. Esto mismo es lo establecido en el párrafo 2o. del Artículo 27 Constitucional, que dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". No obstante, en el campo de la doctrina no han logrado ponerse completamente de acuerdo; así el maestro argentino Basavilbaso, hace notar las grandes diferencias y aún contradicciones que existen respecto a la definición de la institución que se estudia. Sin embargo, los autores convienen en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad. Entre las diversas definiciones que más adelante se consignarán, puede distinguirse que algunos califican a la figura jurídica que se investiga, de la siguiente manera: como la ocupación o adquisición -

de la propiedad; operación o procedimiento administrativo; desposesión - forzosa al propietario; acto de autoridad; abolición de un derecho subjetivo; restricción del derecho público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad; privación del derecho de propiedad por -- exigencias de interés público; o como la limitación del dominio agrario y su extinción, en virtud de sentencia fundada en la Ley, sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural.

Es de señalarse también que no en todas las definiciones aparece la nota relativa a la indemnización y en algunos casos se le atribuye una - importancia subordinada al interés público.

La causa determinante de la afectación de la propiedad se extiende desde el concepto de utilidad pública, hasta el interés social que algunos estiman como acepción de aquél.

Por ende, para llegar al conocimiento más preciso de lo que en efecto es la expropiación y por tratarse en el presente trabajo de un tema - fundamental para el derecho agrario, procederemos a analizar lo que algunos tratadistas han escrito al respecto, entre ellos, Lucio Mendieta y Núñez cita en su texto "El Sistema Agrario Constitucional", al italiano Pascual Carrugno, que en su obra "L' espropriazione per publica utilità". Milano, 1938, Pags. 1 y 2, nos dice que: "El Estado puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no sólo para proveer a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también pa

ra conseguir sus fines sociales". En estos casos surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

Como indica Mendieta y Núñez, a pesar de la amplitud del concepto - transcrito, Carrugno expone una definición demasiado restringida: expropiación quiere decir, "substractación total o parcial del derecho ajeno, decretada por la autoridad administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público". En consecuencia, el mencionado maestro Mendieta y Núñez arguye: "No aceptamos esta definición porque se refiere a un concepto de expropiación que no corresponde a la realidad de las cosas y no es ya el que priva en las nuevas corrientes - del derecho".

Si la expropiación es un medio para que el Estado "consiga sus fines sociales", la definición no es congruente con este enunciado porque es im posible circunscribir a una obra pública y a un servicio público las formas en que el Estado puede conseguir sus fines sociales. Quedarían por consiguiente fuera de la definición aquellos casos en que la expropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social, en interés general; pero que ni son "obra pública" ni "actuación de un servicio público", sino que la expropiación es: "un acto de administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad, mueble o inmueble, o de un derecho, por imperativos de interés, necesidad, o de utilidad social".

Por amplitud y claridad de esta definición y por conformidad en mu-

cho a la naturaleza jurídica que a la expropiación otorga el derecho positivo mexicano, ella servirá de punto inicial en la parte doctrinal de este capítulo sin dejar pasar desapercibido que es criticable por no contener la mención del elemento "indemnización"; consideramos prudente sin embargo, por su importancia, mencionar la definición de expropiación de Ernesto Gutiérrez y González, al decir que es "un acto de autoridad en virtud del cual se priva de un bien a un particular mediante el pago de una indemnización para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, que sólo por ese medio puede lograrse".

Definición ésta que bastante se apega a nuestras regulaciones positivas y a nuestra realidad, sin ser motivo suficiente para eludir el concepto que nos dá Lucio Mendieta y Núñez. Otros autores mexicanos opinan que la expropiación "Es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad". Creemos que faltan varios elementos a esa expresión para poder considerarla como una definición adecuada.

El tratadista Gabino Fraga, opina que la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". Como puede verse, habla de la imposición por parte del Estado al particular de la "cesión" de su propiedad, nos parece que es un término

no inexacto puesto que no existe en la expropiación cesión alguna.

Germán Fernández del Castillo, escribe que la expropiación en un -- sentido actual se entiende restrictivamente: "como el acto por el cual - el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona o personas de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente".

Andrés Serra Rojas dice que la expropiación, "es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario - para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública". Opina también al respecto, que la expropiación es una institución administrativa de Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y de más fines.

Por su parte, un tratadista extranjero, Joaquín Escriche, nos indica que la expropiación "es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece; úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". Este autor omite referirse a la indemnización, por lo que cae en el mismo -- error que Gabino Fraga, al hablar de cesión.

No debemos dejar de mencionar la definición que da el Diccionario Universal, en los siguientes términos: "Una de las limitaciones que la pro

propiedad privada debe soportar en interés público, es la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular, - determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y pre via la indemnización correspondiente".

Vistas las disparidades que en la doctrina existen acerca del concepto jurídico de la expropiación, consideramos que la sola exposición, la crítica y análisis de la misma es una inmensa tarea que rebasa el motivo fundamental del presente trabajo, cuyos conceptos de mayor valía consideramos a los expuestos por los autores Lucio Mendieta y Núñez y Ernesto - Gutiérrez y González, en concordancia con las tesis sustentadas por Benjamín Villegas Basavilbaso, quienes han precisado que el mejor criterio para esclarecer este asunto es relacionar la definición con un mandamien to constitucional ya que en último término, es el derecho positivo el - que configura la estructura y los elementos de la expropiación.

## 2) Evolución Histórica.

La expropiación ha variado a través del tiempo, principalmente por lo que respecta al pago de la indemnización que en muchos casos se sujeta a la capacidad económica del Estado.

Por ende, las profundas transformaciones que en el transcurso del tiempo han venido operándose en el concepto jurídico de la propiedad, se reflejan necesariamente en la expropiación, ya que ésta es la consecuencia inmediata de aquella. De entre quienes se han dedicado a profundizar

en las raíces más remotas de esta institución, citamos a Tort y Martorell, en su Tratado General de Expropiación, en el cual nos dice que "el acto en virtud del cual se priva a un particular de sus fincas para el bien común, ha de ser tan antiguo como la existencia del derecho de propiedad, ya que no se comprende una sociedad medianamente organizada sin obras públicas que la demanden y así como en los tiempos antiguos del absolutismo de los déspotas emperadores o de la liberalidad de los opulentos y contados ciudadanos, la hacían innecesaria, cuando los pueblos más cultos establecieron reglas para rodear de respeto y garantías a la propiedad privada, debieron establecer también, como corolario indispensable la expropiación".

"En los primeros tiempos de la humanidad, en los que el hombre aún no reconocía la propiedad de la tierra, es seguro que no existió la expropiación; esta institución jurídica debe su aparición a la sedentariedad de las tribus; a la creación en ellas de un poder robusto a la par que respetuoso de las propiedades particulares y finalmente al deseo de construir grandes obras o monumentos".

La mayoría de estos autores se inclinan en considerar la existencia de la expropiación en la antigüedad como verdadera. En su concepto, los grandes monumentos que edificaron, las innumerables vías que cruzaron su imperio, añadidas a la legalidad de los pueblos, hace suponer con razón que la expropiación forzosa fué conocida y practicada por el pueblo romano.

Ihering, en su Tratado de Derecho Romano, confirma la existencia de tal institución al consignar varios ejemplos de ella. La expropiación era decretada por el Senado y ejecutada por los Censores o en su defecto por los Pretores.

Así también es conveniente citar que debía considerarse como expropiación por causa de utilidad pública, la que tenía que soportar con indemnización o sin ella, el propietario de un fundo contiguo a una vía pública destruída por alguna causa, donde se le imponía la obligación de prestar su vía aunque fuera temporalmente.

En cuanto a la forma de pago de indemnización, sostienen algunos tratadistas que no siempre se hacía en metálico; pues en ocasiones se efectuaba una verdadera permuta al entregársele al expropiado un bien de valor equivalente a aquél del que había sido desposeído y en otras se le conferían ciertos derechos económicos o meramente sociales como títulos nobiliarios y otros de naturaleza política como compensación al propietario expropiado.

Todo lo anteriormente expuesto, cobra validez si se toma en cuenta que Roma fué en la antigüedad una de las ciudades que más sobresalieron por sus obras públicas. Lógico parece pensar, en consecuencia, que los tratadistas aducidos no están desacertados, al sostener que para la realización de tales obras debió ser necesario, en más de un caso, recurrir a la expropiación.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que la expropiación debió de existir porque los romanos hicieron numerosas e importantes obras públicas que no pudieron haber realizado, en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. Lo que sí es indiscutible es que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la edad media.

Los autores, al tratar la expropiación en sus antecedentes históricos durante la edad media, tienen un concepto sumamente distinto y hasta contradictorio. Bolaños Cacho, nos dice al respecto que como consecuencia del desmembramiento de los gobiernos de la época, ante la ausencia de un poder estatal absoluto, se originó el feudalismo, haciendo brillar el bien particular del señor feudal, obscureciendo con ello en toda forma la idea del bien común, del bien de la colectividad.

La precaria situación del derecho de propiedad del individuo, no se modificó en lo general en el feudalismo, de lo cual apunta D'Alessio que: "cada señor en el ámbito de su beneficio provee a las necesidades colectivas de sus vasallos y el señor de la tierra no necesita recurrir a la expropiación". Existe, es verdad, la libre propiedad, pero parece hoy - verídico en el campo de la historia, que el título de tal propiedad no - fué nada más que una concesión especial del príncipe y como tal, siempre revocable.

El Maestro Mendieta y Núñez, al efecto expone: " se considera que la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público, se deriva

del dominio eminente que tiene el príncipe o Señor Feudal sobre los bienes de sus súbditos". Esta doctrina es desarrollada, durante la edad media, por los glosadores del Derecho Romano en una forma brillante, entre ellos MARINO y BULGARO.

Marino, aseguraba que el príncipe tenía un derecho real sobre la -- propiedad de los particulares; la naturaleza de dicho derecho era incondicional y absoluta para expropiar.

Búlgaro, afirmaba que al príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre las propiedades privadas y que tal derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino tomando como razón la justa causa.

En tanto los POST-GLOSADORES, encontrándose entre ellos BARTOLO, consideran que la propiedad hallaba en la utilidad pública una limitación - fundamentalmente moral y que el gobernante y sus delegados, en uso de la plenitud o potestatis, podían expropiar, teniendo siempre en cuenta la necesidad pública.

El poder de expropiar las cosas, cuando lo exigiera el interés público, era reconocido como derecho de superioridad; el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos que se traduce, por noción general, en el --- IUSSEMINENS, recibe en el caso específico la designación de DOMINIUM -- EMINENS. El derecho de superioridad atribuido al príncipe en su primera etapa no reconoció la limitación de normas jurídicas, sino implicaba ca-

si la ausencia de derechos individuales; luego es posible encontrar en semejante orden jurídico una institución como la expropiación. Es una doctrina nacida al calor de las instituciones feudales en la edad media no poco influida por el Derecho Romano, o mejor, por los comentarios de los Glosadores.

Por este dominium del príncipe, los glosadores, en su mayoría, sostuvieron la negación de la indemnización, elemento que nace de una manera precisa al final de esta época, por el interés de la iglesia en que se le pagarán los bienes que le fueron expropiados.

Con la decadencia del feudalismo coincide el apogeo de la monarquía (Siglo XVI) en el que el poder del rey era absoluto, con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus propiedades, mediante indemnización o sin ella, si lo deseaba, ya que la Ley Suprema era la voluntad del Monarca.

Por su parte el escritor De Diego, cuando se afirma en la idea de que la expropiación forzosa sólo es legítima por causa de utilidad pública y mediante indemnización adecuada, deja atrás la teoría que daba al soberano un poder absoluto con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus bienes, por lo que fué el mencionado De Diego, según el autor español Fernando Vázquez de Menchaca, quien adelantándose a Hugo Grocio, primeramente determinó la verdadera doctrina, que niega que el emperador ni aún plenitudo potestatis podía imponer la expropiación. No obstante esto, podemos encontrar numerosas disposiciones en Francia y Es

paña, por medio de las cuales se regula la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Tomando en consideración la versión de los citados autores, se concluye que la expropiación por causa de utilidad pública es una institución tan antigua como la existencia misma del derecho de propiedad.

Ahora bien, en México, al igual que en todos los países americanos, como en algunos del viejo continente, la Constitución y Leyes Reglamentarias protegen a la propiedad privada de posibles atentados en su integridad jurídica, sujetando siempre su aplicación al superior interés que se persigue en relación con el afectado o afectados que pueden ser personas, instituciones o grupos de campesinos, como el caso de la expropiación de bienes agrarios; pero siempre como dispone el Artículo 27 Constitucional "mediante indemnización", que en el caso de bienes agrarios debe ser justa y previa a la entrega de posesión de las tierras expropiadas. Por que a decir de Gabino Fraga, Lucio Mendieta y Núñez y otros, el actual Artículo 27 Constitucional, en su Fracción II, establece el término "mediante indemnización", sin concretizar si debe ser antes, en el momento o posterior a la entrega de posesión de los bienes.

### 3) Características de la Expropiación.

El distinguido Maestro Andrés Serra Rojas, en su Derecho Administrativo piensa que los elementos de la expropiación son:

- "1. Que es un medio material de la acción administrativa,
2. Por el cual las personas públicas
3. Adquieren un bien
4. Unilateralmente y sin consentimiento del propietario,
5. Mediante ciertos requisitos
6. Fundados en una causa de utilidad pública,
7. Siendo el más importante la indemnización."

Más adelante nos sigue diciendo, que la doctrina distingue entre ca racterísticas de fondo y características procesales respecto a los elemen tos señalados con anterioridad; y así nos cita los elementos de fondo in dicándonos los siguientes:

- "1. Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de propiedad
2. La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los mue bles.
3. Es un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza con la concu-- rrencia del propietario.
4. La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. - Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.
5. La expropiación se efectúa mediante indemnización".

Respecto de los elementos procesales, manifiesta que: "La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala con pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública".

Sin embargo, consideramos necesario para poder determinar con mayor precisión los caracteres de la institución jurídica expropiación, dejar sentadas las similitudes y diferencias que presenta, tanto con ciertos actos del poder público como con otros actos de naturaleza jurídica.

Primeramente analizaremos, aunque sea brevemente, las características que presenta con el impuesto, con el que tiene de afín ser un acto de soberanía que no requiere del consentimiento de los particulares afectados, discrepando en tanto, en que, mientras en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación esa contraprestación - si existe, reconociéndose al particular el derecho a una compensación, - retribución o indemnización por la pérdida del bien afectado. Ahora bien, en tanto el impuesto es general y proporcional, la expropiación es de carácter privado o individual.

Así mismo, son de hacerse notar las diferencias substanciales que existen entre las modalidades o limitaciones que la propiedad privada -- tiene que soportar en aras del interés público y que podrían considerar-

se un modo de expropiación parcial, con ésta institución que venimos tratando y a que hace referencia expresa el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

Tenemos que admitir que las modalidades son limitaciones que la nación impone al derecho absoluto de la propiedad, a fin de que ésta pueda existir dentro del estado moderno, prestando una función social, dentro de un momento y lugar determinado, que viene a constituir e integrar el régimen jurídico de esta institución del derecho.

No puede suponerse que esas restricciones que la ley establece puedan ser consideradas como casos de expropiación, puesto que las modalidades son medidas de carácter permanente, general y abstracto que configuran el estado moderno de propiedad como función social, mientras la expropiación es de carácter individual y directo, que implica la transmisión de un bien mediante la intervención del estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. La modalidad se traduce por una pérdida parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; no existiendo en tanto en la modalidad, por esa extinción parcial de facultades, contraprestación de alguna naturaleza.

Nuestra Ley sustantiva civil del Distrito y T. T. Federales, en su Artículo 830 y demás relativos, aplicables en materia de propiedad, señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes, no pudiendo ser ocupada.

ésta contra la voluntad de su dueño, sino por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION

- 1) Fundamento jurídico.
- 2) Naturaleza jurídica.
- 3) Elementos constitutivos.
- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas.
  - A) Modalidad;
  - B) Impuesto;
  - C) Nacionalización;
  - D) Requisición;
  - E) Compraventa;
  - F) Confiscación;
  - G) Decomiso.

## 1) Fundamento jurídico

Existen diversas teorías tendientes a explicar el "fundamento jurídico de la expropiación". Refiriéndose a ello, Mateo Goldstein expresa que ninguna de las teorías relativas a la fundamentación del instituto - expropiatorio, en diversas épocas y en el pensamiento jurídico de diferentes países, ha logrado tratar el tema exhaustivamente y aunque tampoco existen acuerdos en la doctrina a este respecto, se estima indispensable una exposición sistemática, a efecto de enunciar por lo menos las más importantes acepciones producidas por los publicistas.

El citado tratadista propone una clasificación de las teorías relativas en la siguiente forma:

- a) Teoría del dominio eminente;
- b) Teoría de la extensión del dominio público;
- c) Teoría de la limitación jurídica de la propiedad;
- d) Teoría de la colisión entre el interés particular y el interés público;
- e) Teoría del consentimiento presunto;
- f) Teoría de la condicionalidad;
- g) Teoría de los fines del Estado.

Dicho tratadista hace énfasis en la última de las teorías expuestas, al decir que se trata de justificar los derechos del Estado a la expropiación, fundamentalmente en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales, hasta el grado de obligar al Estado a procu-

rar el mayor bienestar colectivo; objetivo que requiere, en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para aplicar la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual, el Derecho provee al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales. - Es evidente la evolución de los "Fines del Estado" moderno, que, cada vez más, trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos en función de la realización - de los ideales de justicia social.

Al respecto, Benjamín Villegas Basavilbaso expone que puede sostener se que el fundamento jurídico de la expropiación deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse que si la soberanía es la fuente de todos los derechos individuales, es también la de todas sus limitaciones y aún la de su extinción. La moderna doctrina de Derecho Público al rechazar el arcaico concepto del *Ius in inens* así como el del *Ius Politiae*, si bien reconoce al derecho de propiedad, lo sujeta a todas las limitaciones necesarias para la conciliación del interés privado con el interés público.

En forma similar a Mateo Goldstein, Rafael Bielsa enuncia las siguientes teorías:

- a) Teoría que fundamenta la expropiación en la primitiva forma común de propiedad o en la extensión del dominio público.

Según él, esta teoría es la llamada de las reservas, que favorece las tendencias socialistas según sus principales defensores; partiendo de que en los primeros tiempos la propiedad fué colectiva. Al evolucionar al carácter individual, el Estado se reservó, en representación de la sociedad, la facultad de expropiar cualquier bien perteneciente a los particulares.

Pero, en verdad, esta teoría se encuentra socavada por las modernas investigaciones acerca del origen de la propiedad, no conformes con ese carácter común.

- b) Teoría que se considera como derivada de la atribución del dominio eminente que el Estado se ha reservado sobre el territorio que lo comprende.

Esta teoría es propia del absolutismo, lo que no constituyó obstáculo para que en un tiempo fuera la más defendida y aceptada, tanto por las legislaciones como por la doctrina. Bielsa arremete contra ella considerándola errónea y simplista; agrega que si se acepta como buena, quedaría entonces sin explicación ni justificación el derecho que en todas las legislaciones tiene el expropiado ante el expropiador. Estas son las palabras del tratadista argentino:

"Si el Estado al expropiar, obrara en virtud del derecho de dominio eminente, el expropiado no tendría derecho oponible contra aquél, tal cual ocurre en rigor cuando el Estado obra como poder público. El dominio eminente es, por su naturaleza, soberano y absoluto. Cuando lo ejerce, la facultad del Estado es ilimitada, aunque fundada en la soberanía, como también

lo es la que constituye el derecho de policía, ante el cual desaparece toda consideración de orden privado".

Esta teoría podemos apreciarla con el mismo contenido en el Diccionario de Derecho Privado, al pronunciarse de la manera siguiente: - " esta teoría tiene su origen en el Derecho Romano, siendo recogida posteriormente por el Feudalismo y tiempo después por la Monarquía en Francia e Inglaterra; de acuerdo con la misma se ha dicho que el Estado posee la facultad de expropiar en virtud de este dominio, es decir, en virtud de una facultad superior que posee sobre todas las cosas de propiedad privada ubicadas en su territorio. Pero hoy ya no cabe hablar de dominio eminente, puesto que soberanía y propiedad no se confunden. La propiedad privada se encuentra plenamente reconocida y el derecho que sobre ella se reserva el Estado no es el de dominio, sino el de Imperio. La facultad que al Estado corresponde es de Derecho Público, que en nada niega esa propiedad ni pretende desconocerla, afirmando sobre ella un derecho superior al de el propietario individual y sólo la soberanía del poder público es el verdadero fundamento jurídico de la expropiación forzosa."-

De ahí que en algunas legislaciones extranjeras como la Italiana, de acuerdo con el Estatuto y la Ley Fundamental Irrevocable de la Monarquía, pronunciada en el año de 1848 sobre la propiedad, se establece que - "es inviolable toda clase de propiedad, pero el propietario estará obligado a cederla por causa justificada de utilidad pública, mediante una justa indemnización".-

- c) Teoría que concibe a la expropiación como limitación jurídica de la propiedad;
- d) Teoría que la concibe como un derecho público de naturaleza real;
- e) Teoría que la considera como una institución necesaria a los fines del Estado.

Sin embargo, Bielsa deja fuera una teoría no menos importante que -- las anteriores: --"La teoría de la colisión de derechos"--. Esta sostiene que, producida una colisión entre el interés particular y el social, debe ceder el primero, ya que es natural que el interés general prive sobre el particular. En otras palabras, el derecho de expropiar deriva de la supremacía del Derecho Público sobre el Derecho privado.

La teoría indicada ha sido objeto de duras críticas, sus adversarios sostienen que en el caso de la expropiación no hay intereses cuantitativa-mente idénticos y cuantitativa-mente diferentes, por lo cual resulta inade-cuado hablar de conflicto de intereses.

En la expropiación se da una cuestión de calidad y no de cantidad. Esta es la posición que adopta Legón, quien se adhiere a Scalanti.

En forma más bien violenta se expresa el tratadista Gascón y Marín, quien sostiene que el fundamento jurídico de la expropiación no debe bus-carse en la necesidad de resolver problemas que no existen, como resulta al tratar de oponer el interés individual al social, opinando que tal con-

flicto de derechos sólo existe en la mente de los individuos que por falta de solidaridad y de espíritu ético no se dan cuenta de su calidad de miembros vivos de la colectividad. Por el contrario, cree que la expropiación persigue el ideal de justicia, mediante la armonía del derecho legítimo del individuo y el derecho legítimo de la sociedad a procurarse medios para sus fines, haciendo que la expropiación contribuya al bien común. Concluye afirmando que el fundamento jurídico de la expropiación radica en los fines del Estado, fuente de los conceptos de utilidad pública.

Nos percatamos que Gascón y Marín se adhiere al criterio sustentado por Ihering, ya que éste sostiene que la expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario y hace de la propiedad una institución práctica y viable, que sin ella sería un azote para la sociedad.

Otros autores, entre ellos Romagnoli, Laurent, Tort y Martorell, Soto y Ardid, se refieren a esta teoría, manifestando que el derecho de expropiar deriva de la superioridad del Derecho Público sobre el Derecho Privado. El derecho de propiedad del dueño de una cosa debe ceder al derecho superior de la colectividad a la propia cosa, pero García Oviedo, en este sentido, se pregunta: ¿que, se puede concebir la idea de derecho en pugna consigo mismo?, porque derecho supone ordenación y ordenación entraña corriente de subordinación, esto es, armonía. El derecho del individuo y el de la sociedad no están en oposición y lucha permanente, pues no hay Derecho contra Derecho; individuo y sociedad son factores indispensa-

bles del orden social, en medio del cual y a cuyo valor se desarrollan --- todas las humanas energías y se cumplen todos los fines humanos; de donde se deduce la armonía en que, necesariamente, tienen que vivir uno y otro. Las exigencias del individuo ceden en beneficio de éste. Fórmula de armonía en el aparente conflicto que surge entre los intereses del individuo y los de la sociedad, en la expropiación forzosa. Si se expropiase sin indemnizar, se absorbería el fin individual en el social y se caería en el más puro socialismo; si la acción del Estado se detuviera ante la propiedad particular y no sancionase la expropiación, entonces el fin social quedaría a merced del individuo, (individualismo). Empero, expropiando con suficiente indemnización no se conculca al derecho privado ni se paraliza al Estado; solamente se exige, por quien puede y debe, una de las -- tantas formas en que los particulares deben contribuir al bien común sin faltar a las reglas de la justicia distributiva.

Para llegar al esclarecimiento respectivo, es pertinente mencionar -- ligeramente las teorías que nos quedan por exponer: Teoría del Consentimiento Presunto.- Puede resumirse de la siguiente manera: el Estado tiene establecida en sus leyes la expropiación. Quien es ciudadano de ese -- Estado, a él se acoge y de él se beneficia, aceptando implícitamente la -- limitación de la propiedad que supone la expropiación.

Sin embargo, resulta demasiado simple el razonamiento anterior, ya -- que no explica el fundamento jurídico de la expropiación, sino que se limita a enunciar el deber que tiene todo ciudadano de soportarla; además,

al referirse únicamente al nacional, deja por fuera a los extranjeros. Si se interpreta a contrario sensu no encontramos en dicha teoría ninguna explicación para la expropiación de los bienes de personas no nacionales.

Teoría de la condicionalidad.- Esta teoría sostiene que algunos bienes particulares son medios indispensables para el cumplimiento de los fines de interés general; afectados los bienes por esa condicionalidad, procede la expropiación. Como podemos observar, poco o nada aporta esta teoría para explicar el fundamento jurídico del Instituto Expropiatorio.

Volviendo nuevamente al pensamiento jurídico de Rafael Bielsa, éste expone que el fundamento jurídico de la expropiación se encuentra en los fines del estado. Considera que uno de tales fines es procurar a la So--ciedad el mayor bienestar. Llama la atención sobre el hecho de que si el Estado puede, para realizar sus fines, limitar los derechos individuales ejercitando el derecho de policía, bien puede por la misma razón limitar el ejercicio de la propiedad, puesto que la libertad individual es lo más y la propiedad es lo menos y quien puede lo más, puede lo menos.

Creemos acertada la opinión de Bielsa, en el sentido de que la expropiación tiene como fundamento jurídico "los fines del estado". No hay duda que este autor llega a esta conclusión partiendo del Artículo primero de la Ley Nacional Argentina No. 13-264, el cual, al fijar la causa de la expropiación en la utilidad pública, define a esta última como contentiva de todos los casos en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social.

Aunque no hay en nuestro ordenamiento jurídico una disposición similar a la anterior, creemos que el pensamiento de Bielsa se acerca bastante a nuestro derecho.

En nuestro concepto y para entender mejor los fines del Estado, es bueno que comencemos por definir qué cosa es el Estado; para ello nos parece adecuada la siguiente definición: "el Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y que, mediante la diferencia o independencia política suficiente, tiende a la consecución del bien común, por la realización de Derecho."

"El Estado - dice Royo Vilanova - debe mantener el orden social y realizar la justicia que consiste en respetar las esferas propias de cada individuo o entidad y establecer el modo de realizarse unas y otras, entre sí y con la colectividad. Pero el Estado debe, además, procurar el bienestar y la prosperidad de la sociedad. Esto, sin embargo, no significa intervención directa del Estado, lo cual equivaldría al Estado Socialista, sino más bien una forma de estímulo y orientación en favor de la realización de los fines sociales. Esta última forma es en la que se alcanza la consecución del bien común, por la realización del derecho".

Por ello, sostenemos que ésta y no otra, es la orientación a la que más se apega nuestra Constitución, porque como fines del Estado, impone, como dice Fraga, las atribuciones de fomentar, limitar, velar o vigilar la actividad privada, etc., siendo estos deberes, el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública, que justifican la expropiación.

Empero, es de imprecindible importancia referirnos, aunque en forma muy breve, a lo que podríamos denominar: -" fundamento inmediato y fundamento mediato de la expropiación"- . El primero de ellos lo encontramos - en los preceptos constitucionales que al respecto se mencionan y que dan bases suficientes para considerar perfectamente fundada esta institución en un sistema como el nuestro de Constitución rígida y escrita, que dispone expresamente en su Artículo 133, que será la Constitución la Ley Suprema de la Nación.

En cuanto al segundo, el fundamento mediato de la expropiación, debemos decir que entre las finalidades básicas del Estado, está la de mantener y proteger su existencia como entidad soberana, para lograr lo cual, le es necesaria la realización de diversas actividades, tales como aquellas que les proporcionan los recursos humanos y pecuniarios indispensables para el sostenimiento de la organización. Los medios pecuniarios de que dispone el Estado son, la mayor parte de las veces, suficientes, pero hay ocasiones en que para que se realice la actividad encomendada al Estado, se necesita un bien determinado que pertenece a un particular y sólo a través de ese bien es posible la satisfacción de un fin encomendado al Estado. Es pues, doble el fundamento mediato de la expropiación: el reconocimiento por nuestro régimen jurídico del sistema de propiedad privada, toda vez que si no perteneciera el bien en cuestión a una persona determinada, la expropiación no sería necesaria; el otro, la necesidad de que el Estado cumpla con los fines que como tal, le están encomendados.

Ahora bien, teniendo en consideración lo tratado a lo largo del presente capítulo sobre el tema que nos ocupa, es decir, la causa o base que ha dado origen desde tiempos pretéritos hasta nuestros días para que el Estado, ejercitando una acción en su carácter de soberano, sustraiga de la propiedad privada un bien para destinarlo a necesidades que redunden en beneficio de la colectividad, de tal manera que de acuerdo con los preceptos constitucionales a que nos hemos referido (Artículo 133) así como al Artículo Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria y numerosas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos percatamos de que el origen de la expropiación lo constituyen: - "las causas de utilidad pública para beneficio y satisfacción de las necesidades de la comunidad". Aunque la terminología ha sido vasta al utilizar diversos términos para invocar las causas variando su expresión, su contenido en todos los casos ha sido el bien común que, anteponiéndose al individual o particular, es el que ha motivado la idea de sacrificarse en aras del interés general.

Así pues, por todo lo anterior, asentamos lo siguiente: - que de acuerdo con la teoría de los fines del Estado, éste como soberano y a través de sus dependencias correspondientes, determina en que caso procede la expropiación por una superior y extraordinaria utilidad pública, a fin de proveer el mayor bienestar colectivo, social o nacional, satisfaciendo con ello una necesidad imperante que sea evidentemente mayor a la preexistente. Sostenemos en consecuencia, que ésta y no otra es la orientación que sigue nuestra Carta Magna, porque en diversos artículos le impone al Estado las funciones de velar y fomentar actividades que tiendan al per-

feccionamiento social y son estos deberes, fines del Estado, en resumen, el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública e interés social, que justifican la expropiación.

## 2) Naturaleza Jurídica.

A este respecto, la mayoría de los autores discrepan sobre cual sea en verdad la naturaleza jurídica de la expropiación, como veremos a continuación:

Rafael Bielsa, quien toma en cuenta dos factores o elementos para de terminarla:

El fundamento del ejercicio de la facultad expropiatoria de la cual dispone la administración pública. Puesto que, al expropiar, la administración actúa como Poder Público, la Institución es de Derecho Público.

El aspecto patrimonial y de Derecho Privado ajeno a la expropiación en cuanto concierne al derecho del expropiado.

-Hay pues, en la expropiación -dice Bielsa- el ejercicio de dos derechos: el de la administración y el del particular. Basándose en estas consideraciones, concluye afirmando que si bien la expropiación es una Institución de Derecho Público, el aspecto patrimonial que conlleva le da un carácter de Institución mixta.

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación es -

una institución que cae dentro de la esfera del Derecho Público, puesto -- que es el Derecho Administrativo el que se encarga de regular aquellas --- Instituciones que se supone una inmediata actividad del Estado.

Nadie discute que la expropiación produce la transmisión de un derecho a cambio de otro semejante, si no fuera así, no estaríamos en presencia de una expropiación. La expropiación, con la substitución de derechos que presupone, es garantía para el propietario de que a cambio de su derecho, el cual se ve obligado a transferir en beneficio de la colectividad, ha de recibir otro que, aunque de naturaleza diferente, ha de representar una justa compensación pecuniaria que le evite lesión en su patrimonio.

Vista así la expropiación, como una institución de garantía, viene a serlo en doble sentido. Por un lado, garantía para los particulares en beneficio de sus derechos (en particular el derecho de propiedad) y por otro lado, garantía para el Estado, quien cuenta así con el instrumento legal que le permite afectar los bienes pertenecientes a los fines prevalentes de interés general.

Para determinar si la expropiación pertenece o no al Derecho Público, resulta más acertado averiguar de donde nace o procede la facultad concedida al Estado, para imponer en forma obligatoria al particular que acepte la "substitución de su derecho". No cabe duda de que tal facultad se origina de una norma de Derecho Público que le impone al Estado la obligación de velar, a través de la administración, por la felicidad y el bienestar de la colectividad.

Para García Oviedo, la expropiación es un acto de Derecho Público.

Según Otto Mayer, la expropiación se tipifica como una institución - de Derecho Público, ya que le otorga al Estado el poder de secuestrar la propiedad de los particulares, en mérito al interés público y en ejercicio de una acción de justicia distributiva.

Agrega, además, que para llegar al carácter público de la expropiación, es necesario superar la prolongada controversia sostenida entre los civilistas y los publicistas. Los privatistas han sostenido que todo lo relativo a la indemnización consecuente de la expropiación, es del dominio del Derecho Privado. En cambio, con mayor acierto científico, los publicistas han definido la tesis de la homogeneidad y unicidad del instituto expropiatorio, estimándolo exclusivo del Derecho Público.

Así, Marcel Waline manifiesta que la Autoridad Judicial ha sido considerada como el guardián de la propiedad privada, considerando a la Administración Pública como el guardián del interés general.

Andrés Serra Rojas nos dice que la expropiación es una institución - administrativa de Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación - del Derecho Privado, tal como sostienen algunos autores de esta materia.

Rafael Rojina Villegas, expone: "si bien es cierto que en su concepto clásico, la expropiación fué considerada como una venta forzosa, la -

doctrina moderna rechaza esa opinión, por entender que no existe en aquella el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación ni le acompañe la evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria. El verdadero sentido de la expropiación forzosa, según la orientación moderna, no es otro que el de un acto de Derecho Público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos.

Vuelve a decirnos Rafael Rojina Villegas que, en términos generales, la expropiación implica un acto jurídico público y estatal, por virtud -- del cual el Estado priva a un particular de su propiedad, o bien, establece limitaciones al dominio, crea derechos reales u ocupa temporalmente un bien determinado.

Conforme a su significación estricta, el acto expropiatorio simplemente debe concretarse a la privación del dominio por parte del Estado, -- bien sea para que éste adquiera los bienes expropiados o para que los -- transmita a un particular.

Por todo lo anterior, concluimos que la expropiación es una institución de Derecho Público y por ende es facultad del Estado, a través de sus organismos correspondientes, imponer en forma obligatoria al particular, ejidatario o comunero que acepten la substitución de los derechos que tienen sobre la cosa, bien que se trate de dominio o uso, por el goce de una indemnización o compensación, según sea el caso de bienes afectados; tomando como principio que como el fin que persigue el Estado, "es la causa

de utilidad pública", transforma, por así decirlo, la propiedad privada en propiedad del orden común. Quedando esclarecido con ello, que la naturaleza jurídica de la expropiación pertenece institucionalmente al campo --- del Derecho Público y no al Derecho Privado.

### 3) Elementos Constitutivos.

Unicamente en vía de enumeración señalaremos los elementos que, en el análisis de toda relación jurídica expropiatoria, encuentran los tratadistas argentinos Antonio C. Vivanco y Benjamín Villegas Bapavilbaso.

Los citados autores, mencionan los elementos que a continuación se transcriben:

a).- Sujeto expropiante.- Al que denominan sujeto público agrario activo y que promueve la expropiación; de modo que declarada la utilidad pública o interés social, el bien objeto de la misma queda sujeto a la expropiación.

Al respecto dicen que en ciertos países de régimen federal, es admisible que la declaración de utilidad pública no sea privativa del Congreso Federal, sino también de las Legislaturas Locales, según se trate del alcance y límites del interés público determinante de la expropiación (Federal o Provincial).

b).- Sujeto expropiado.- Respecto a dicho sujeto indican que las opiniones son coincidentes en el sentido de que siempre es el titular del

bien declarado de utilidad pública o de interés general.

c).- Objeto de la expropiación.- La expropiación en principio comprende a los bienes muebles, inmuebles y derechos; de modo que la expropiación afecta no solamente al dominio agrario, sino a la propiedad en general.

d).- La indemnización expropiatoria.- La indemnización constituye el más discutible de los elementos de la expropiación, por lo menos, considerado desde el punto de vista económico y en cierta medida por la influencia que debe tener el aspecto político dentro de un país determinado.

La disputa versa sobre tres puntos fundamentales:

- I.- El monto o quantum de la indemnización;
- II.- El criterio para su evaluación y tasación;
- III.- El tipo de valor de cambio empleado (dinero o bonos).

En principio se considera indispensable determinar el concepto y alcance del término indemnización.

El criterio que se puede adoptar en esta materia, varía según el régimen institucional de cada país y sobre todo, según la legislación que exista sobre el derecho de dominio agrario y del dominio general.

En aquellos países donde se garantiza el derecho de dominio privado, el expropiado tiene derecho a una indemnización que sea un equivalente económico, comprensivo no sólo del valor real del bien expropiado, sino

también de los daños y perjuicios causados por la privación de la propiedad.

La indemnización debe ser según el criterio clásico, previa a la expropiación, pagada en dinero e integral.

Tales principios normativos han sufrido cambios considerables que en materia jurídica agraria, representan los asuntos de importancia fundamental. También en la doctrina han sido motivo de análisis detenidos y de revisión en muchos aspectos que no coinciden con las necesidades actuales de una legislación que se vincula con la planificación en general, con los intereses sociales en particular y con la adaptación de las instituciones a los requerimientos técnicos y económicos de la época actual.

e).- Vínculo jurídico expropiatorio.- El vínculo jurídico expropiatorio está fundado en la causa de utilidad pública o motivos de interés social declarado en la Ley Agraria o en la propia Constitución del Estado.

De manera que para analizar el vínculo jurídico expropiatorio, es -- conveniente acudir al fundamento mismo de dicha institución expropiatoria, o sea la causa por la cual la Ley autoriza que se verifique la expropiación. Así pues, el vínculo jurídico está determinado en el ordenamiento jurídico, por la declaración de utilidad pública o de interés social.

En todos los casos en que la Ley autoriza a declarar de utilidad pública un inmueble y el Poder Ejecutivo la efectúa, aparece de inmediato el vínculo jurídico expropiatorio. De ahí que la declaración de utilidad

pública, una vez manifestada por el legislador y efectuada o declarada por el Ejecutivo, no puede discutirse, Ya que lo que puede ser materia de litigio, es únicamente el monto de la indemnización por causa de ella.

El vínculo es el ligamen del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes en la relación expropiatoria. Como es natural que tales derechos y obligaciones se adapten a cada Ley positiva y respondan a los principios que a ella inspiren, es obvio que no sería adecuado hacer una enumeración de las situaciones que pueden presentarse.

Previo estudio y análisis minucioso en las obras de nuestros autores nacionales, llegamos a la conclusión que el contenido en el cuerpo de la clasificación precedente, es conducente en nuestras legislaciones positivas.

- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:
- A.- Modalidad;
  - B.- Impuesto;
  - C.- Nacionalización;
  - D.- Requisición;
  - E.- Compraventa;
  - F.- Confiscación;
  - G.- Decomiso.

A.- MODALIDAD.- El punto de partida para establecer las diferencias entre modalidad y expropiación, no puede ser otro que el concepto clásico de propiedad privada perfecta. Este concepto, elaborado por el Derecho Romano, ha pasado a través de los Códigos

de todos los tiempos hasta nuestros días en cuanto se le sigue con-siderando como el derecho de gozar y disponer libremente de una co-sa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

Sabido es que estamos en presencia de un nuevo régimen de--propiedad privada; ya no es un derecho absoluto del individuo tal--como existía en Roma, sino que está llamada a desempeñar "una fun--ción social". Por ello es que la Ley Suprema impone a la propie--dad particular importantes limitaciones, todas ellas inspiradas en el interés nacional.

Con lo expuesto en las líneas que anteceden, estamos capaci--tados para establecer las diferencias entre ambas instituciones de derecho (modalidad y expropiación), que parecen semejarse demasia--do; pero que, sin embargo, son absolutamentedistintas; a saber:

1.- La imposición de modalidades a la propiedad privada --corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión como organismo--Legislativo Federal o Poder Supremo de la Federación. Al efecto,--estatuye la fracción tercera del artículo 27 de nuestro Código Po--lítico:-"La Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés públi--co"-.

Nos percatamos que se excluye de tal facultad a los Poderes Legislativos Locales; facultad ésta en diferenciación con la expro-piación, debido a que la modalidad reviste mayor gravedad para la--propiedad privada, como para los bienes agrarios en general. Por--que la modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad y aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la pro-

propiedad ubicada en cierta región, de todas maneras las alteraciones al derecho de propiedad son serias consecuencias en la vida social y económica de un país y solamente el Estado mismo puede imponerlas.

En cuanto se refiere a la facultad de expropiar, ésta es -- concurrente, al decir el artículo 27 constitucional en su fracción VI, párrafo 2o, que-"Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente"-.

De ahí que los Estados de la Federación tienen el poder de expropiar, facultad que no les ha sido negada.

2.- Hay modalidad cuando el propietario no pierde sus derechos de propiedad; sigue teniendo las obligaciones y responsabilidades anexas a su calidad de propietario y en cambio ve limitados o restringidos sus derechos.

En la expropiación se priva al propietario del bien de que se trata, pero recibe en cambio la indemnización correspondiente y deja de tener las obligaciones inherentes a la propiedad privada -- que ha perdido.

3.- Si la modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en la propiedad privada cuando se conserve el ser, es decir, que el propietario conserve el ejercicio de sus derechos de propiedad en los atributos de la misma (jus utendi, jus fruendi y jus abutendi), cualesquiera que sean las limitaciones que se impon-

gan a dichos atributos.

Hay expropiación, cuando el propietario pierde todos los -  
indicados atributos de la propiedad (expropiación total) o alguno  
de tales atributos (expropiación parcial; por ejemplo: en caso de  
que pierda el uso o el usufructo).

4.- La modalidad puede afectar el derecho de libre dispo-  
sición de la cosa, la nuda propiedad misma; como cuando ordena la  
Ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino  
dentro de las condiciones determinadas; entendiendo que no pierde  
el derecho de disponer de su propiedad.

Por el contrario, habrá expropiación cuando el propietario  
pierde todos o alguno de los atributos de su propiedad; pierde por  
lo tanto el derecho de disponer de ella, en forma total o parcial-  
según se determine el tipo de expropiación.

5.- La modalidad se traduce en una extinción parcial de --  
los derechos del propietario.

La expropiación importa la substitución del derecho de domi-  
nio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.

6.- La modalidad viene a integrar y a configurar, no a ---  
transformar, el régimen jurídico de la propiedad.

En cambio la expropiación no integra el régimen jurídico de  
la propiedad, sino que priva definitivamente del bien al particular

7.- La modalidad constituye una medida de carácter general-  
y abstracta.

La expropiación encierra una medida de carácter individual

y concreta que concentra sus efectos sobre un bien en especial.

8.- En la modalidad se colocan los particulares voluntariamente.

En la expropiación el Poder Ejecutivo toma al particular y lo sitúa en el supuesto mismo de la Ley.

9.- La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o solo la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre reconociendo el derecho del propietario para ejercer estos atributos, ya que son unicamente limitaciones a sus derechos de propiedad, concretandose, en consecuencia, a imponer la forma de expresión de tales atributos y del modo en que serán ejecutados; v.gr.: explotación forzosa de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal; obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligaciones de vender en común los frutos obtenidos, etc.

En cambio la expropiación será parcial cuando se pierden los derechos reales sobre uso o usufructo del bien que se trate.

10.- Hay modalidad cuando se restringe o limita el derecho de usar una cosa conforme a los deseos de su dueño, para destinarlos a fines que éstos no supongan; si se impide total o parcialmente que el propietario de un bien pueda disfrutar de éste, o sea, percibir los frutos que produzca, o disponer del mismo imposibilitando su enajenación o gravamen.

A contrario sensu, efectuada una expropiación y pagada la indemnización o compensación correspondiente, fenece el derecho del individuo para seguir siendo propietario del bien, ya que dicha propiedad privada pasa a ser propiedad del orden público.

11.- La modalidad es también la supresión de facultades parciales del propietario; se verifica sin contraprestación alguna por parte del Estado.

En la expropiación se compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos lesionados, ya que ésta solo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó ejecutoria en el sentido de que la característica de la expropiación es la indemnización, la substitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al propietario que es privado de él.

En el mismo sentido opinan la mayoría de los autores que han tratado sobre la expropiación: Carrugno dice: "la indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho. Por un indiscutible principio de justicia distributiva, los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, esto exige que en todo caso al expropiado se le asegure una compensación; no hay por lo tanto expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización".

De lo que resulta que modalidad y expropiación, obviamente son figuras jurídicas distintas en cuanto a sus finalidades e importancia que revisten.

Es competencia del Poder Legislativo federal imponer la modalidad, de acuerdo con los intereses de la sociedad, imprimiéndole las características de ser general y abstracta para integrar y configurar, no para transformar, el régimen jurídico de la propie-

dad en general, en un momento y lugar determinados, con la consiguiente obligación de los propietarios a acogerse a lo que en consecuencia dispongan las leyes, realizando una acción o una abstención sin recibir contraprestación alguna por parte del Estado.

En tanto en la expropiación existe facultad concurrente de ambos Poderes Legislativos Federal o Local, para determinar en -- que caso procede la expropiación, esta conlleva una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos en un bien especial, privando a un particular o núcleo de población ejidal o comunal de sus bienes, por una causa de utilidad pública mediante la indemnización o compensación correspondiente.

3.- IMPUESTO.- El impuesto, es parte de la riqueza con-- que el particular debe contribuir para el sostenimiento de los --- gastos públicos.

Entre los efectos jurídicos que establece tal carga, el Artículo 31 Fracc. IV de nuestra Constitución consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de --"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".-

De ahí, que se desprendan los siguientes elementos: a) Constituye una obligación de Derecho Público; b) Debe ser establecido por una Ley; c) Debe ser proporcional y equitativa; y d) Debe establecerse para cubrir gastos públicos.

El impuesto se establece por el Poder Público ejercitando-- una prerrogativa inherente a la soberanía; del tal manera que la-

obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida a las normas de Derecho Público exclusivamente.

En la última reforma constitucional que dió el nuevo texto a la fracción XXIX del artículo 73, se adopta una solución que ha ido desarrollándose lentamente en nuestro sistema legal, y es la de que, aunque se reconoce facultad a la Federación para establecer el impuesto, se previene que del producto participen los Estados y aún los Municipios. En efecto, dice así la parte final de esa fracción: "Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"

Con esta base podemos ya decir que el impuesto y la expropiación se semejan algo, en que, tanto en el uno como en la otra, el propietario es desposeído de lo que le pertenece y que pasa al dominio del Estado, quien lo requiere para satisfacer necesidades colectivas.

A decir de Gabino Fraga, aunque la expropiación, como el impuesto, constituyen un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existen entre la primera y el segundo diferencias substanciales, pues mientras en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación si existe una compensación de la propiedad

de que se priva al particular .

Es que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equivalentemente entre todos los individuos. En la expropiación, el Estado hace recaer todo el gravámen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma (o lo que es lo mismo, en que el impuesto es general y proporcional, mientras la expropiación es de carácter privado e individual).

El principio de igualdad entre las cargas públicas se contraría si el expropiado fuera el único que tuviera que contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad. Es equitativo que ésta reparte también la carga y la forma en que la sufra es por medio del impuesto que sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse.

C.- NACIONALIZACION. La Nacionalización es un régimen de Derecho Público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual, determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley.

Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la substitución de una empresa capitalista por una empresa del Estado.

El régimen de la nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen políti-

co. Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se establecieron en México un amplio régimen de nacionalización de diferente naturaleza. Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas también de Derecho Público.

Como ejemplo de estas nacionalizaciones tenemos los Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía de Electricidad, Petróleos Mexicanos ( en el que el fallecido expresidente, General Lázaro Cárdenas, nacionalizó en 1938 los intereses norteamericanos e ingleses en la Industria del Petróleo, valuada en 490 millones de dólares); así también podríamos citar la nacionalización de los bienes poseídos por el clero o por interpósitas personas y otras empresas privadas que pasaron a ser administradas por el Estado, expidiéndose la reglamentación correspondiente.

También se llama nacionalización al hecho de entregar o transmitir en su totalidad, el régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de Derecho Público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos. Tales son los casos de las nacionalizaciones de tierra, subsuelo y otros. La Constitución de 1917, siguiendo la tradición jurídica mexicana, nacionalizó mediante el Artículo 27 Constitucional, el régimen general de la propiedad territorial..

La nacionalización, como se ha dicho, procede por muchas circunstancias, entre ellas cuando el empresario realiza actividades -

antinacionales, derramando el beneficio en actividades ilícitas - que frenan el desarrollo del país; debido a ello, el Estado se ve obligado a nacionalizar, pasando como consecuencia a su propio dominio y provecho exclusivo, esas empresas particulares; eliminándose la dirección y el aprovechamiento capitalista de las mencionadas empresas.

Aunque no existen diferencias importantes entre ambas figuras jurídicas; deben, sin embargo, distinguirse una y otra institución como figuras jurídicas distintas. El artículo 27 constitucional distingue claramente a ambas, aunque en su régimen jurídico tienen muchos puntos de contacto. La traslación del dominio de la propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la Ley, pero es más amplia en la expropiación y de carácter general, en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

D.- REQUISICION. La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. La situación jurídica que se define, varía según se trate de un acto realizado en tiempo de paz o en los casos a que se refieren los artículos 26 y 29 de la Constitución Política Federal. En nuestro derecho ha existido, consistentemente, el concepto de requisición en tiempos de paz.

La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen, como víveres, forrajes, etcétera, o la solatransferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En la expropiación por causa de utili-

dad pública, siempre hay una transferencia de propiedad; la requisición no tiene esa finalidad. Coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en los fines del interés general que con ellas se realizan, y en la correspondiente indemnización.

En la requisición el procedimiento es rápido y violento --- porque la administración toma sus providencias con urgencia, to--- mando y pagando en seguida en un procedimiento administrativo, -- en el que ella fija el monto de la indemnización que debe pagarse al particular requisado

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación estatuye: -"En caso de guerra internacional, de grave alteración -- del orden público o cuando se teme algún. peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal tendrá el derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles o inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviese al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios -- con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiera adveni--- miento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán -- por Peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y -- posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial

serán por cuenta de la Nación.--"

Relaciones y diferencias entre la expropiación y la requisición:

El procedimiento de requisición guarda algunas relaciones y diferencias con el procedimiento de expropiación.

Desde luego ambos procedimientos permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

Se distinguen de acuerdo con la doctrina, en numerosos puntos; a saber:

I.- En cuanto a la fuente.

En que el régimen de expropiación es uno, el régimen de la requisición es menos homogéneo.

Así se distinguen: "las requisiciones militares, las requisiciones para las necesidades de la Nación; y las requisiciones para alojamiento.

2.- En cuanto a las circunstancias que autorizan su empleo.

La expropiación es una institución permanente. El derecho de requisición, por el contrario, no se abre sino en las circunstancias previstas por las leyes citadas: movilización, estado de guerra, períodos de tensión internacional, situaciones excepcionales tales como la carencia de alojamiento.

3.- En cuanto a su objeto.

El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de expropiación.

La requisición se puede llevar:

Sobre el uso de inmueble; su adquisición no puede ser mas-- que por vía de expropiación;

Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mobiliarios;

Sobre los servicios de las empresas que el Estado puede uti-  
lizar según las necesidades de la Nación; y

Sobre los servicios de cualquier persona

Constituye, según los casos, sea una ocupación forzosa, o -- una prestación de bienes o de servicios; en estos últimos casos, - los bienes requisados son puestos a la disposición del propietario cuando la requisición ha terminado.

4.- En cuanto a los motivos.

La fundamentación es siempre, como en la expropiación, la utilidad pública; pero inicialmente la requisición se realiza en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos, luego se ha extendido a las necesidades de la Nación: "Necesidades económicas (requisición de empresas); - necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis grave de alojamiento);

5.- En cuanto al procedimiento.-

La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación, lo que se explica a la vez por las circunstancias en las cuales se aplica, por su carácter frecuentemente provisional y por el hecho de que, cuando es definitiva, comprende solamente los bienes mobiliarios:

a).- A diferencia de la expropiación, ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión estricta es inmediatamente ejecutoriada;

b).- La indemnización no tiene el carácter previo; está regida por reglas bastante restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a Comisiones Consultivas, donde se reciben a representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes en el transcurso de una requisición provisional;

c).- La autoridad judicial no interviene mas que para resolver los litigios en materia de indemnización; es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisición administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Mas no debe confundirse con las sanciones administrativas.

E.- COMPRAVENTA. El Poder Público puede adquirir de manos de particulares la propiedad de un bien, por los medios jurídicos-normales, como una compraventa en que el propietario y el Estado discuten libremente sus condiciones..

Pero los particulares pueden resistirse a que la administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizan la actividad oficial, negándose a tratar con ella y poniendo condicio-

nes no aceptables para el gobierno.

Para estos casos, el Derecho Administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causa de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía.

Segun Rojina Villegas, Royo Vilanova estudia a la expropiación forzosa entre las modalidades de la propiedad que afectan al derecho de disponer: 1°. La de vender el objeto de su propiedad; y 2o. A vender al Estado o a otra entidad o persona, como representante (directo o subrogado) de la colectividad que necesita de ese medio para cumplir los fines de interés general, pero aún cuando esto sea cierto, no cabe desconocer que la expropiación priva al expropiado de la cosa individual y específicamente considerada y por consiguiente, es con relación a éste una causa de extinción del derecho de propiedad.

Valverde arguye que, de acuerdo con la doctrina moderna, la expropiación de ningún modo puede considerarse como una venta forzosa, porque en ella no existe el consentimiento del propietario al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompaña evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria; por ende, la expropiación según la orientación moderna, es un acto de Derecho Público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los derechos colectivos.

Ignacio Burgoa establece que la expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino que

roso. Pero comporta la siguiente diferencia: El Estado al adquirir un bien expropiado a un particular, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización (a ella se refiere el artículo 27 constitucional en su fracción II).

El tratadista Gabino Fraga, acepta que la expropiación es una "venta forzosa", al decirnos lo siguiente. -"Como la expropiación es una venta forzosa que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio".

Evidentemente, el maestro Fraga desatiende las causas y elementos de ambas figuras jurídicas, que son totalmente diferentes y con ello denota una contradicción absurda en su obra en la que nos dá conceptos maravillosos, por lo que nos causa asombro al situar sus conceptos en el blanco de la crítica actual.

Así pues, la expropiación se semeja a la compraventa en que en una y otra el propietario pierde su derecho de dominio sobre la cosa que se trate y recibe en cambio una suma de dinero. Pero entre ambas figuras hay claras diferencias; a saber:

La compraventa es un contrato bilateral y oneroso, por virtud del cual una parte, llamada vendedor, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra llamada comprador mediante el pago cierto y en dinero. En la expropiación, el propietario no se obliga a entregar el bien, sino que se ve compelido a hacerlo por razón del acto expropiatorio que emana del Poder Público y sumado a las razones de causa de utilidad pública en que se fundamenta la expropiación, hacen que ella sea doblemente obligatoria y que al propietario le sea inútil resistirse.

Por otra parte, la suma que el expropiante paga al expropiado no juega el papel del precio convenido, sino el de indemnización. Indemnización es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa.

La compraventa civil, dice Jose Canasi, es un contrato, mientras que la expropiación no lo es, puesto que es facultad unilateral y privativa del Estado y por tanto no requiere el consentimiento del expropiado.

Pues bien, consideramos que expropiación y compraventa, aunque parezcan semejarse, pueden distinguirse cuando menos en dos puntos: origen y causa. Por lo que respecta al origen, diremos que en tanto que en la expropiación no se requiere el consentimiento del afectado, pues se manifiesta como facultad soberana del Estado, en la compraventa, como en todo contrato, se necesita el libre acuerdo de voluntades.

Por lo que respecta a la causa, diremos que en tanto que en las expropiaciones el objeto afectado debe ser destinado al fin por el cual fué expropiado, ya que de utilizarse para otros fines el expropiado tiene derecho a exigir la reversión del bien de que se le privó, en la compraventa, puede, por lo contrario, destinarlo al fin que le plazca, toda vez que ha pagado un precio por él, sin que esté obligado a dar cuenta a su antiguo dueño.

Aparte de todo, cabe manifestar que además de la contradicción, terminológicamente implica que no puede concluirse que la expropiación en substancia sea una venta forzosa, como algunos autores y las legislaciones de ciertos países sostienen.

Para terminar, baste decir que la expropiación es un derecho especial del Estado, ejercitado como facultad soberana cuando necesidades apremiantes hacen urgente su intervención, afectando bienes para beneficio de la colectividad que encuentran su justificación en aras de una sociedad moderna mas próspera.

F.- Confiscación.- La confiscación pertenece al grupo de las llamadas "penas pecuniarias", que junto con las penas restrictivas de la libertad, completan el cuadro general de las sanciones. Es la privación, en beneficio del Estado, de alguno o todos los bienes de quien ha cometido un delito, como sanción al mismo. Constituye el concepto jurídico más importante del Derecho Privado, de entre todos los que hemos comparado con la institución expropiatoria.

Andrés Serra Rojas, expone que la confiscación es la adjudicación que se hace, en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización equivale a una confiscación.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que despoja ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario no tiene legalmente este carácter, incurre en un delito del orden común; Artículos 212 y 214 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

El indicado tratadista, continúa diciéndonos que en otras épocas se aplicaba la confiscación de bienes o incautación, a los casos de muerte civil o de aplicación a los bienes del reo. En cambio, en el Derecho Internacional se registra la confiscación como un procedimiento despótico en los conflictos belicos.

El artículo 14 Constitucional, en su párrafo Primero, estatuye "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el párrafo Primero del Artículo 22 constitucional, se señalan las penas que quedan prohibidas, entre ellas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Es una figura jurídica que ha desaparecido de nuestro Derecho Positivo Penal y que se encuentra prohibida en el artículo citado.

Visto lo precedente, argumentamos que la expropiación se diferencia de la confiscación en que se prescinde de todas o algunas de las garantías legales en favor del propietario. Esto no ocurre en la expropiación, que es, por naturaleza, una institución jurídica que sirve de garantía al propietario.

Pero la diferencia fundamental existente entre ambas figuras jurídicas radica en que en la confiscación se omite toda indemnización, lo que resulta terminantemente imposible en la expropiación.

Y aun mas, la confiscación esta proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con el artículo 22 de nuestra Carta Política Federal, mientras que la expropiación esta autorizada en nuestras leyes positivas vigentes.

Es innegable que la confiscación, ya desaparecida de nuestro panorama jurídico, dista mucho de tener características de afinidad con el instituto expropiatorio, pues en tanto ésta se basa en motivos de utilidad pública, la confiscación tenía el caracter de una pena.

6.- Decomiso. El decomiso o comiso, de la expresion romana "comissum", es una institución administrativa, poco estudiada en nuestro medio; sin embargo se encuentra consagrada tanto en el Código Penal del Distrito y Territorios Federales como en los Códigos de provincia y en la Legislación Administrativa, en el Código Sanitario y en otras importantes disposiciones, con base en nuestra Constitución Política Mexicana (arts. 14 y 16).

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, el decomiso se define como "el que se hace de lo que pertenece a la casa,

en que incurre el que comercia en géneros prohibidos".

El decomiso aparece en nuestra Legislación Administrativa como una sanción que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una Ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal Federal o Provincial, en que una autoridad Judicial, como medida de seguridad, se incauta de los instrumentos y efectos del delito. Debemos insistir que desde el Derecho Romano el decomiso tenia el caracter de una pena accesoria, que hoy se ha dado en llamar pseudo pena.

Desde luego, debemos afirmar que el decomiso como sanción debe estar expresamente consignado en la Ley y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

En tanto hace a la expropiación, equivale a la crítica hecha a la confiscación, en el sentido de que ésta es una figura penal y demás circunstancias obvias que la diferencian.

### CAPITULO TERCERO

#### LA EXPROPIACION EN EL SISTEMA POSITIVO MEXICANO

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras constituciones, Reglamentos y Leyes Constitucionales.
- 2) El Artículo 27 Constitucional, Análisis
- 3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente-- y en la Ley Federal de Expropiación de 1936.
- 5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.
- 6) Recursos administrativo en materia agraria.
- 7) El amparo en materia agraria.

1) DESARROLLO HISTORICO DE LA EXPROPIACION Y SU EVOLUCION EN NUESTRAS CONSTITUCIONES, REGLAMENTOS Y LEYES CONSTITUCIONALES.

Señala el tratadista Lucio Mendieta y Núñez que durante la época Colonial, la expropiación por causa de utilidad pública se encontraba en el derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona, por merced y por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario afectado.

El citado autor continúa diciéndonos que en ésta época, los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con el objeto de dotar de tierra a los pueblos necesitados. En la Real Cédula de 20 de octubre de 1763, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de Indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles, se les compense con tierras en otro lugar.

Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social y un antecedente preciso de nuestras Leyes Agrarias vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social, cuando éstos son evidentemente superiores a la necesidad preexistente.

Pero, sin embargo, no es sino a partir de la Guerra de Independencia, cuando empieza a encuadrarse esta institución que se estudia, en verdaderos Cuerpos Legales que han venido evolucionando en el transcurso del tiempo de acuerdo con las ideas sustentadas principalmente por los regímenes revolucionarios que, influenciados en las teorías progresistas de otros pueblos, conjugaron

ron con ellos un pensamiento jurídico para satisfacer las necesidades y anhelos del país.

De ahí que sea necesario llegar a las páginas de "Leyes Constitucionales de México", obra del Maestro Felipe Tena Ramírez, a fin de substraer de cada Código Político, Reglamentos y Leyes Constitucionales, lo sustentado sobre el instituto expropiatorio, reviviendo así el momento histórico en dichos instrumentos legales.

a). CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz y que rigió en la Nueva España, en su artículo 172 - fracción X, establece que: "no puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para algún objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se de en buen cambio a bien visto de hombres buenos".

Los elementos de la expropiación durante la vigencia de esta constitución, son la "conocida utilidad común", término empleado para designar a la utilidad pública de nuestros días; y la indemnización, que podía hacerse en dinero o dando otro bien, a bien visto de hombres buenos, por lo que estaba perfectamente garantizada la propiedad.

b). CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

El 22 de octubre de 1814 se promulgó la primera Constitución en la Nueva

va España. En su Capítulo V, denominado "de Igualdad, Seguridad, Propiedad-- y Libertad de los Ciudadanos", en su artículo 35 prescribe: "Ninguno debe ser privado de la mayor porción de las (propiedades) que posea, sino cuando lo -- exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compen-- sación.

c).- REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 10 DE ENERO DE-- 1823.

A efecto de substituir la Constitución Española de 1812, se expide el-- Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por el Emperador Agus-- tín de Iturbide, para regir mientras se expedía la Constitución, ya que más -- bien trata de dar en realidad una Constitución formal a la Nación; dicho Re-- glamento en su artículo 13 estatuye: "El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero-- con la debida indemnización".

d). CONSTITUCION DE 1824

La primera Ley Fundamental del México Independiente que le da más inte-- rés a la institución jurídica de la expropiación, es la de 4 de octubre de -- 1824, que en su artículo 112 fracción III, establece: "El Presidente (de la - República) no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Sena-- do y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la par-----

te interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".

Se advierte claramente que este artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios necesarios por no tratarse ya del Rey sino del Presidente (de la República), y como modificación solo encontramos la salvedad de que para llevar a cabo la expropiación, es necesaria la aprobación del Senado, con lo que se afirmaba mas la garantía en contra de las expropiaciones.

e). BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, DECRETADAS EN 30 DE DICIEMBRE DE 1836.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata, se le conoce también como "La Constitución de las Siete Leyes". En la primera de ellas se consigna, en la parte relativa y denominada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República", entre otros; el siguiente: (artículo 2o. fracción III). "Son derechos del mexicano, no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y público necesidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular; previamente indemnizado a tasación de dos Peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia en caso de haberla."

"La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la--

Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo".

" El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo ".

La Ley Cuarta, al referirse a las restricciones que tiene el Presidente, establece en la fracción III del Art. 18 de la indicada Ley, que el Presidente de la Republica no puede ocupar la propiedad de ninguna persona o corporacion sino en el caso y con los requisitos que detalla el parrafo 3o., Art. 11 de la primera Ley Constitucional.

f). BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, DADA EN LA CIUDAD DE MEXICO EL-12 DE JUNIO DE 1843.

Durante el Gobierno Provisional del General Don Antonio López de Santa Ana, dichas Bases Orgánicas, en su artículo 9o., fracción XIII, cuando habla de los derechos de los habitantes de la República, establece: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las Leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley.- Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley.

La Ley Constitucional de 1836, con el manifiesto fin de garantizar la propiedad privada, estableció la Junta de Ministros para resolver en cada caso concreto la existencia más aparente que real, ya que es de suponerse que prevaleciera la voluntad del Jefe del Ejecutivo. Con mejor sentido práctico-

y jurídico, en las Bases Orgánicas se encomendó a la Ley Reglamentaria determinar las facultades de la administración, principio que fue igualmente aceptado en la Constitución de 1857 y en la que nos rige.

g). CONSTITUCION DE 1857;

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27, garantiza el respeto a la propiedad; en su párrafo 1o., expresa: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

La falta de precisión en este artículo, dió origen a discusiones sobre la autoridad que fuere competente para la expedición de la Ley, llegando a sostener nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación que era del resorte de la Federación, cambiando posteriormente su Jurisprudencia, para dejar sentado que también los Estados podían expedir leyes sobre expropiación. La Suprema Corte reconoció que correspondía al Poder Judicial, dadas las funciones constitucionales, resolver las controversias que se originaran con motivo de la declaración sobre la utilidad pública, justiprecio de la cosa .... etc., como puede verse en la ejecutoria de 7 de enero de 1885 -AMPARO MORENO-, en la que se expresa: "Aunque se entiende reservada al Poder Legislativo de los Estados la facultad de reglamentar la fracción 1a. del artículo 27, debe tenerse presente, supuestas las prescripciones que contienen los artículos 16 y 50 de la misma Constitución, en cuanto se refieren a la competencia de las au

toridades, que sólo al Poder Judicial corresponde dirimir las cuestiones que de ordinario surgen en los casos de expropiación, ya con motivo de la declaración, de ser ésta necesaria o de utilidad pública, ya por el nombramiento de Peritos por el justiprecio o por cualquier otra causa". Esta intervención dada al Poder Judicial, implicaba el reconocimiento del principio que la expropiación sólo procedía cuando existiera una causa real y efectiva de utilidad pública, y siguiera además los procedimientos establecidos en la Ley.

#### h). ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO, DICTADO POR MAXIMILIANO DE HAPSBURGO

Estatuto éste, de 10 de abril de 1865, cuyos lineamientos en su artículo 68, en la parte relativa a las Garantías Individuales; consigna: "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que dispongan las leyes".

Es fácil de percatarse que en el proyecto que antecede, como en la --- Constitución de 1857, se mantiene el mismo principio de expropiación forzosa-  
previa indemnización que se había adoptado a partir del año de 1836.

#### i). CONSTITUCION DE 5 DE FEBRERO DE 1917

Cierra esta etapa la Constitución actual, o sea la que nos rige, estatu-  
yendo en su artículo 27, párrafo 2o, lo siguiente: "Las expropiaciones solo-  
podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El -  
Constituyente de Querétaro, al tratar de la propiedad se separó de la tenden-  
cia liberal individualista que consagraba el artículo 27 de la Constitución--

anterior -la de 1857-, para aceptar la teoría progresista que considera al de-re-ch-o de propiedad, "como el medio de cumplir una verdadera función social", - principio que se cristaliza en el artículo 27; y al respecto, como fin de nuestro estudio, en el párrafo aducido, en líneas que anteceden a la presente, y-de-m-ás relativos a dicho postulado.

## 2) EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. ANALISIS

En el Artículo 27 Constitucional no se consideró la propiedad como un - derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe mode-l-arse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder pre-fe-re-re-n-temente. A este efecto y de acuerdo con los preceptos constitucionales - relativos, se impuso la expropiación por causa de utilidad pública, así mismo, modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propie-ta-rio un poder absoluto sobre su propie-dad o dejarlas inproductivas, a la vez- que no usara de sus derechos en perjuicio de terceros o con detrimento de los- intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión, fue garantizar al - propietario en el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su de-re-ch-o procure el beneficio social.

Empero, antes de llegar a la redacción que el artículo 1o. 27 actualmente guarda, fue objeto de múltiples proyectos y modificaciones por el Congreso- Constitucional de Querétaro, ya que a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, el -- proyecto presentado por la Primera Jefatura, causó gran desconsuelo entre los-

Constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales, cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. "Los Diputados, como representantes verdaderos de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular, habían sido testigos de las explotaciones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla, y traían iguales resentimientos, porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corroía el Cuerpo Nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda en que lo arrojó el conquistador hispano y que había perdurado como institución política y social en el México independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura, y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el Capítulo sobre el "Trabajo y Previsión Social", o sea, el artículo 123 de la Constitución".

En el sentido de la expropiación, el producto del artículo 27 estaba concebido en los siguientes términos: "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización; la necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser-

declarada por la autoridad administrativa correspondiente. Pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus Comisiones entre los interesados".

En el discurso que precedió al Proyecto de Constitución, el Señor Don-- Venustiano Carranza al referirse a éste artículo, decía: "El Artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

Luego dijo: "La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad (pública) sea hecha por la "Autoridad Administrativa" correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trate".

Las modificaciones que proponía Don Venustiano Carranza, a decir del -- Ing. Pastor Rouaix, sin duda alguna eran importantes para contener los abusos y garantizar el cumplimiento de las Leyes; en otros conceptos, para proteger el derecho de propiedad; pero sin embargo, no atacan el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los--

derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública. En tal circunstancia, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque al comprender su deficiencia, se esperaba que pudiera ser presentado -- con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social mas vasto y transcendental que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso Constituyente de Querétaro.

Como vemos, se debió a que el proyecto originariamente presentado por la Primera Jefatura, no fuera aceptado al no satisfacer los fines de la Revolución, que se requiriera el auxilio de comisiones voluntarias que tomaron a su cuenta la formación de un proyecto concienzudamente estudiado; que en cuanto al tema que tratamos, estableció "que la indemnización no sería previa, como la prescribía el Código Político de 1857, sino "mediante", con lo cual podía resolver el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto viene a completar el párrafo 12º del proyecto que antecede, el que concedía a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad pública en la ocupación de la propiedad privada, estableciendo que el precio que debía asignársele estaría en relación con el valor fiscal.

Dicha iniciativa en su parte concerniente a la expropiación, estipulaba lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellas a --

los particulares, constituyendo la propiedad privada. Así mismo, la propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Al propio tiempo cabe hacer notar que el párrafo 2º de la fracción -- VII, establecía: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de éste valor que haya -- tenido la propiedad particular por las mejoras que se hubieren efectuado con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Para concluir en lo precedentemente escrito, al respecto diremos que -- una vez que el proyecto del artículo que venimos comentando fue pasado a dictamen y discusión por la Primera Comisión de Constitución, se aprecia que en lo relativo al instituto expropiatorio, solamente fue impugnado por el Diputado Epigmenio Martínez, pidiendo que se hicieran constar que el pago debía de --

hacerse en moneda y no en bonos. Los incisos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su dominio directo sobre los minerales, incluyendo el petróleo, el carbón de piedra y las aguas fluviales como marítimas fueron aceptadas, de plano, sin discusión.

En términos de su redacción original el texto del artículo tratado, quedó definitivamente inserto en nuestra Carta Política Federal vigente, con la salvedad de que actualmente se le han hecho algunas adiciones e importantes reformas. En tal sentido y al efecto se fundamenta la procedencia de la expropiación con los requisitos y formalidades que se imprimen en el párrafo 2º, párrafo 5, infine; fracción VI, párrafo 2º y 3º; y en la fracción X, apartados c y e, de la Constitución Política Mexicana.

### 3) CONCEPTOS DE UTILIDAD PUBLICA EN LA CONSTITUCION VIGENTE Y EN LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION DE 1936

La Constitución Política Federal, establece que la expropiación procede por "causa de utilidad pública". Es pues indispensable examinar qué debe entenderse por dicha causa.

Como consecuencia del indicado precepto constitucional, se desprende que el sistema legal de determinación de las causas de utilidad pública pueden ser:

- a) . Las causas que la propia Constitución señala como de utilidad pública; y

b). Las causas que las Leyes de Expropiación, tanto de la Federación como las Provinciales determinen en los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice en relación a las expropiaciones; que únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se substituye la colectividad llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podían ser legales cuando se priva de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, y el individuo, sociedad o corporación hubieran sido ~~contrariados~~. En efecto, de una -- directa comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es mas amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior. Es mas amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por si mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva; aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho abósluto, sino como una función social, y permite -- que la expropiación pueda llevarse a cabo, no solo por el antiguo concepto restringido de "utilidad Publica", sino, además, por razones de "interés social", ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de la vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general. Ante la inercia o rebeldía del

individuo, para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o -- que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato, las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

De tal manera, acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios, para su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones mas baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que -- los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos -- grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la Sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquellos. Finalmente, la facultad de expropiar se basa también en razones de "interés nacional" -- que abarcan no solamente los fines que debe cumplir el Estado, de velar por -- la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, de -- trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Por ende, al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones pueden hacerse "por causa de utilidad pública", lo hace en su más amplio signifi

cado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado.

En este sentido, el Doctor Mendieta y Núñez, en su tratado "El Sistema Agrario Constitucional", indica que a pesar de que el artículo 27 se refiere solamente al concepto de "utilidad pública", en él se comprenden los conceptos de "utilidad social" y de "utilidad nacional". Precizando además, que la utilidad social no supone un interés público inmediato en todos los casos.

Empero, el término "utilidad pública", no es un concepto absoluto e invariable, sino que por el contrario, varía con el tiempo e importancia del lugar, obedeciendo a determinadas circunstancias que le son características, muchas veces, en un momento dado o de una región también determinada; y por lo mismo, el artículo citado faculta a la Legislatura de la Federación y a las de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

En consecuencia, la Ley Federal de Expropiación vigente, de 23 de noviembre de 1936, fue expedida con el fin de reglamentar el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en lo concerniente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, que en forma ejemplificativa designa qué causas deben considerarse como tales y en el último apartado establece los demás casos previstos en las Leyes Especiales. De ahí que una Ley de Expropiación debe responder al espíritu del artículo 27 constitucional.

De acuerdo con el precepto indicado en la Carta Política Federal, la fracción VI, párrafo 2o, estatuye: La expedición de la Ley - de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; por consiguiente, es materia de la competencia tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de - los Estados; a ellos corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Para determinar la competencia federal se sigue un criterio - análogo al de los demás casos en que es necesaria la definición de - una y otra competencia; al efecto el artículo 124 de la Constitución - Política Federal del País, expresa: "Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Así, la Constitución enumera las facultades de los órganos - federales en los artículos 73 y siguientes; 89 y siguientes, además de otros preceptos de la propia Constitución que determinan materias federales.

El Maestro Gabino Fraga aporta su idea en el sentido de que - el concepto de utilidad pública, puede y debe definirse en términos - que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla, - remitiéndose a la noción de atribuciones del Estado y considerando que

existe una necesidad de carácter público, siempre que la privación de un bien particular sea indemnizable para la satisfacción de las necesidades colectivas. Considera también que el expresado criterio comprende el concepto de utilidad pública en todos los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a determinados problemas independientemente de las circunstancias variables de los mismos, ya que prosigue Fraga - "basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública".

Por tanto, se estima que el Legislador no puede considerar como causa de utilidad pública, la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla. Sin embargo, el propio legislador está facultado para enumerar en la Ley concerniente los casos de utilidad pública que considere preferentes; por ello debe tenerse presente que la Ley Federal de Expropiación, no agota todos los posibles casos de utilidad pública, ni los que en ella están actualmente comprendidos poseen un carácter inmutable.

En consecuencia, la Ley Federal de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, declara en su Artículo Primero cuáles son los casos de utilidad pública y al efecto enumera los siguientes:

- 1.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

11.- La apertura, ampliación, alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano o suburbano;

111.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de-

los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventajas exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;

IX.- La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; y

XII.- Los demás casos previstos en las leyes especiales.

Como es posible observar, el Artículo Primero de esta Ley, siguiendo el párrafo 2o. de la fracción VI del tantas veces citado artículo 27 Constitucional, que indica: "Al poder Legislativo corresponde determinar las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación", preceptúa, como lo dejamos manifestado, cuáles causas deben considerarse de utilidad pública, no siendo en consecuencia este precepto ni cerrado ni

limitativo, puesto que existen otras causas no establecidas, o que pueden posteriormente aparecer o desaparecer; lo que nos hace pensar que - el legislador, de acuerdo con la facultad señalada por la Constitución; posteriormente podrá incluir en la Ley otras que vayan teniendo importancia, o excluir aquellas que han dejado de ser causas de utilidad pública.

Las fracciones IV y V de la precitada Ley Federal de Expropiación, - no hacen sino repetir lo que consignan respectivamente los artículos 833 y 836 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

La transcripción del referido Artículo Primero de la Ley que comentamos, al establecer casuísticamente las situaciones por las que procede la expropiación por causa de utilidad pública ha ocasionado discusiones, en el sentido de si estas se ajustan o no a la interpretación de nuestra norma constitucional.

Ahora bien, algunos consideran a la Ley Federal de Expropiación como anticonstitucional, siendo para otros, debidamente ajustada a nuestro Código Político Federal.

Aquellos que consideran lo primero, manifiestan su sentir expresando que las expropiaciones, de acuerdo con el artículo 27, solo son legales tratándose de tierras o en su caso, cuando los bienes afectados se encuentran destinados a satisfacer un uso público o en forma exclusiva, y no por el contrario, en las situaciones que plasma el referido artículo 27 constitucional.

En cambio, los que consideran a la Ley Federal de Expropiación como legalmente ajustada a nuestro texto constitucional, piensan que todos los casos establecidos como de utilidad pública, forman parte de un sentir enteramente nacional, razón por la cual no puede haber antagonismo entre el Reglamento y el artículo 27 de la Carta Magna.

Como apoyo a la constitucionalidad de la Ley, se cita a la facultad consagrada en el texto del artículo precitado, el cual estatuye en el párrafo 2º de la fracción VI.

#### 4) EL PAGO DE LA INDEMNIZACION

En virtud de que los derechos de la sociedad están muy por encima de los derechos de los particulares, y de que la sociedad tiene interés en que se expropian bienes para el logro de sus finalidades, igualmente tiene interés en que se indemnice al particular o núcleo de población ejidal o comunal afectados, y de esta manera evitar el abuso del derecho que tiene el Estado para expropiar.

Indemnizar, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, quiere decir "resarcir de un daño o perjuicio".

A continuación, procedemos al análisis que nos hemos propuesto. La Constitución de 1857, mandaba que la propiedad individual sólo podía ser ocupa

da previo pago de su valor real. Se trataba de una Constitución Individualista, en la que se brindaba una garantía precisa a la propiedad privada, al exponer en ella la previa indemnización como uno de los requisitos de la expropiación.

La Constitución vigente, al establecer el concepto de función social de la propiedad, transformó también al instituto expropiatorio, en el sentido de que la indemnización ya no sería previa, sino "mediante". De ahí, las declaraciones sobre este punto aportadas por el Licenciado Andrés Molina Enriquez. -- quien hace la siguiente interpretación, en el sentido de que en la época colonial los derechos del rey estaban sobre los derechos de los súbditos y de que habiendo sucedido la nación al rey, los derechos de la sociedad están por encima de los intereses particulares..... "Lo primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades"; pero agrega: "La manera, sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización y desde ese punto de vista, la palabra indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le concedan para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La aceptación, en este caso, de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos (antes o después del acto posesorio). Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con -

el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios.

En consecuencia, la época de pago en que debe efectuarse la indemnización, el actual texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán "mediante indemnización". Con lo que el término "mediante", que utiliza el artículo 27 constitucional, indica la forma cronológica de otorgar la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que deba pagarse la indemnización. Se ha afirmado, en efecto, que ésta debe "ser previa, anterior al acto expropiatorio, tal como lo consignaba la Constitución de 1857, en su Artículo 27; por otra parte, también se ha dicho que la palabra "mediante" implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último, a este respecto se ha aseverado que el pago de ésta puede ser posterior al acto posesorio de la expropiación".

En tal virtud, existen partidarios con la consiguiente opinión de que la palabra "mediante", debe ser interpretada de manera literal, o sea que la indemnización debe pagarse en forma "previa o anterior, o al momento de llevarse a cabo el acto expropiatorio"; se afirma que la tesis sustentada por la Constitución del 17 es igual a la del 57. Por lo que esgrimen como argumento que la Constitución vigente, al emplear el término "mediante" no ha variado el sentido de la disposición de la anterior Constitución, que exigía la previa indemnización, puesto que entonces se hubiera introducido alguna variación en la --

cuentes que el pago de la indemnización es un procedimiento posterior a la declaración de expropiación de la propiedad privada.

Así, la Ley Federal de Expropiación, se aparta por completo de la primera ejecutoria sustentada a este respecto por la Corte. Ya que en efecto, la indicada Ley Federal de Expropiación, se refiere a todos aquellos casos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de los comprendidos en las Leyes Agrarias y sin hacer distinción alguna, señala un plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización correspondiente, con lo cual establece que esta puede ser posterior.

Ahora bien, consideramos pertinente referirnos a lo que podríamos llamar "interpretación auténtica", término éste, por que provino de quienes tomaron participación en los trabajos de redacción del artículo 27 constitucional y por no haber sido contrariada, además, según Mendieta y Nuñez, por los autores de ese precepto, que aún viven. Dicho mandamiento está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, da a la palabra "mediante", existir o estar una cosa en medio de otras (de acuerdo con esta definición, la indemnización debe pagarse en el lapso de tiempo que va del momento en que se fijan las causas por las cuales procede la expropiación, al momento en que se pierde el último recurso que las leyes conceden para revocar dicha resolución, o bien cobrar la indemnización). Es indudable que el legislador que redactó la Ley Federal de Expropiación, tomó en cuenta la intención general a que antes hicimos referencia y a las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro del párrafo del artículo que venimos

interpretando; de ahí que otorgara al Estado en esta Ley, más amplias facultades en lo concerniente a la época de pago de la indemnización.

De no aceptarse este punto de vista, resultaría de ninguna aceptación práctica el cambio de la palabra previa por la de mediante, pues en todo caso el Estado tendría que pagar al expropiado antes de la expropiación o en el acto mismo de consumarse ésta legalmente. Entre el acto expropiatorio material y la pérdida del último recurso que viene a consumarlo legalmente, pueden mediar años, pero no es menos cierto que cuando el expropiado no se oponga, no habrán los puntos "extremos" de que habla el Licenciado Andrés Molina Enríquez, sino que indemnización y expropiación serán simultáneas y ¿qué diferencia práctica, ventajosa para el Estado, puede haber entre pagar antes de tomar la cosa o en el instante mismo de tomarla?

Consideramos válido este criterio de interpretación siempre que se usen teniendo en cuenta el espíritu del precepto y la naturaleza misma de la expropiación.

Dice el tratadista Medieta y Núñez, que si hay una interpretación auténtica, a ella debemos atenernos.

En consecuencia, la indemnización constituye sin duda alguna un freno, un límite para el Estado, para evitar los abusos, por lo tanto, las expropiaciones quedarán sujetas a las posibilidades económicas del mismo Estado.

Si llegamos a analizar el artículo 27, en su fracción VI, párrafo 2º --

del multitudinario Cuerpo Legal, vemos que hace de la expropiación un arma peligrosa, contraria a la propiedad privada, puesto que además de declarar potencialmente la sociabilidad de todas las tierras, ofrece la posibilidad de recibir solamente un porcentaje, quizá de un veinte o treinta por ciento del valor real de la propiedad.

Sería fácilmente criticable y de fácil solución al afirmar que para evitar recibir dicho porcentaje que hemos indicado a propósito, bastará que en el momento de registrar una propiedad ante las Oficinas Rentísticas, se señale el valor real de la propiedad. Pero debemos considerar, de acuerdo con el Doctor Mendieta y Núñez, que nos encontramos ante un defecto de nuestro sistema fiscal, puesto que se trata de un círculo vicioso; "el contribuyente no declara el valor de su propiedad, porque estima que los impuestos son muy altos, y a su vez, las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades. Por consiguiente, al señalarse el valor real de una propiedad se pagan unos impuestos verdaderamente altos.

En cuanto a la interpretación auténtica, volviendo nuevamente a ella, una Ley de Expropiación debe ajustarse, en su concepto, a dicho criterio para responder al espíritu del artículo 27 constitucional.

No pueden en justicia y por equidad, equipararse las expropiaciones agrarias o las expropiaciones de bienes cuantiosos, que responden a urgentes necesidades sociales o nacionales, con las expropiaciones de predios urbanos -

para construcción o ampliación de vías de comunicación o de jardines, por ejemplo:

En el primer caso, toda espera redundaría en perjuicio del Estado; en el segundo, sufren más los intereses sociales con las expropiaciones que no son indemnizadas oportunamente.

Una población bien puede pasarse unos cuantos meses o años, con calles incómodas, o sin un nuevo jardín; en cambio, el particular que sólo tiene un predio como fuente de recursos, no puede esperar diez años para que se le pague su valor.

Ahora bien, con todo lo anterior estamos en aptitud de poder afirmar -- que, al adoptar el Constituyente de 1917 la palabra "mediante" en lugar de --- "previa", quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación y en el fondo, darle mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización correspondiente; porque a veces, por su incapacidad económica, se abstiene de expropiar. Estas fueron, lógicamente, las tendencias generales de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras Instituciones revolucionarias.

Así concluimos, que en cuanto a la época de pago de la indemnización, -- éste problema debe ser resuelto en el sentido de que si la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, ya -- que lo único que estatuye con ese carácter es "mediante indemnización corres-pondiente"; entonces, en realidad es de la incumbencia de las leyes secunda-rias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes estable

cerlas como previa, simultánea o como posterior a la expropiación, pero siem---pre que en éste último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las necesidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo, el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina la materia, de igualdad en los individuos frente a las cargas públicas".

La Ley establece que el importe de la indemnización será cubierta por el Estado o su dependencia respectiva, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán --nunca un período mayor de diez años. Así lo prescribe el artículo 20 de la referida Ley Federal de Expropiación.

##### 5) LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA. AUTORIDADES QUE EN LA MISMA INTERVIENEN

El camino a seguir, es pues, determinar qué autoridades están facultadas para intervenir en la expropiación por mandato expreso de la Constitución General de la República o, en su defecto, por Leyes especiales; esto es con el fin de desmembrar en cada una de ellas sus funciones específicas, tales como a qué autoridad de los Poderes de la Unión compete: "La fijación de las causas de utilidad pública; declaración concreta de la existencia de dichas causas; ejecución de la expropiación; y, la intervención para dirimir las controversias suscitadas por inconformidad en la fijación del monto de la indemnización".

En tal circunstancia, retrotrayéndonos a la anterior Constitución de ---

1957, en ésta no se determinaba qué autoridades debían intervenir, pues dicho Código Político se limitaba a expresar que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

La Constitución de 1917 vino a precisar cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación, según el Artículo 27 de la Constitución vigente, que en su fracción VI, párrafo 2º, expresa: "que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública -- por la que procede; al Poder Administrativo, la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad; y la intervención de la autoridad judicial se refiere únicamente a los casos en que haya divergencias -- en el monto de la indemnización".

De lo que argumentamos que en materia de expropiación existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres Poderes Constitucionales: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Debido a esto y en cuanto a la autoridad a la que corresponde hacer la declaratoria de expropiación, indudablemente lo es la autoridad administrativa, al transcribir el precitado artículo 27, en su fracción VI, párrafo 2º, que "... la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...." - Y con esta base legal, los apartados X y XV del propio precepto constitucional, previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste

a satisfacer las necesidades de los núcleos de población que carezcan de ejidos o puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Finalmente, en el párrafo 17<sup>o</sup> se determina que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que puede ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en cada entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno Local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

En el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, se consignan los siguientes preceptos, que a la letra dicen: "Artículo 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno, de terrenos expropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas-habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica. Artículo 833. El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente. Artículo 836. La autoridad (ejecutiva) puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla, y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

Por último, en lo concerniente a la Ley Federal de Expropiación (aplicable tanto en materia federal como local del Distrito y Territorios Federales), en su artículo 3o. previene que el Ejecutivo hará la declaración correspondiente.

A este respecto, hay quienes consideran con razón suficiente para que la Constitución atribuya a la Autoridad Legislativa y a la Administrativa derecho para decir cuando procede la expropiación, el hecho de que éstas autoridades tienen una relación íntima con las fuerzas sociales, lugar donde se localiza la utilidad pública.

De ahí que en nuestro concepto y previo análisis de lo escrito en líneas anteriores; asentemos, que por la división de funciones, ambos Poderes Constitucionales desempeñan en la expropiación actividades distintas, aunque relacionadas íntimamente; uno indica cuales son en sentido genérico las causas por las que procede la expropiación y el otro la declara en caso concreto.

Sin embargo, nuestra Constitución no alude a las autoridades que deban "ejecutar la expropiación". Existen pensadores con la idea de que es la autoridad judicial a quien corresponde ejecutarla, y para ello toman como base y fundamento de su dicho, lo dispuesto en la multitudada fracción VI, párrafo 3º del artículo 27 de nuestra Carta Magna Federal, que dice en una de sus líneas: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectiva por el procedimiento judicial....."

En cuanto al argumento derivado de la fracción y párrafo indicados, el

Maestro Gabino Fraga se contesta diciendo, que dicho párrafo sólo se refiere a las acciones que corresponden a la Nación con motivo de este artículo y que indudablemente sólo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque -- los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de la expropiación, no recien, dentro de la terminología usual, el nombre de acciones y, además, porque-- respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución.

Debido a ello, si la Constitución Política Mexicana no alude a las autoridades que deban hacer la "ejecución", debemos acudir a los postulados mismos de la Ley Federal de Expropiación y, para esto, el artículo 7o. ordena: "cuando no haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del concurrente, "la autoridad administrativa" que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la "ejecución" inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

En tal situación, el artículo 8o., agrega: "En los casos a que se re---fieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de ésta Ley, el Ejecutivo Fe---deral, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objetos - de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la "ejecución" inmedita de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la "ejecución" de las disposiciones de limitación de dominio".

Para mayor claridad y con el objeto de un mejor abundamiento sobre la "intervención de la autoridad judicial" en el acto expropiatorio, es necesario acudir un poco más a ella, aunque al hacerlo incurramos en repeticiones - aparentemente innecesarias, pero en realidad indispensables.

Obviamente, tomamos como base el texto constitucional cuando dice, --- (fracción VI, párrafo 2º, del tantas veces citado artículo 27), que la autoridad judicial solamente interviene en el caso en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el que éste no exista registrado en las Oficinas Rentísticas; de tal manera, podemos asentar lo siguiente: que quien ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no solo la razón que deriva del precepto constitucional, sino la circunstancia de que la fijación del monto indemnizatorio, no implica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional.

En efecto, la decisión del Estado en la cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues solamente puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija.

Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que establece la Ley. Propiamente el Estado, por medio de esa fijación, crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto-

de la suma por la que el Estado se reconoce deudor.

De tal manera, puede sostenerse, de acuerdo con las ideas que hemos expuesto en la parte relativa a la naturaleza del acto administrativo, que el acto de la fijación de la indemnización reviste tal carácter y que, por lo mismo, normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el monto indemnizatorio, en caso de que el particular no estuviere de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal evento sí debe tener intervención la autoridad judicial.

La Ley Federal de Expropiación, siguiendo éstas ideas, establece en uno de sus preceptos, que sólo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al Juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos y el tercero en su caso, rindan su dictámen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo proceder el otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el Juez.

De ahí, por lo que hace al procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 constitucional dispone, que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial, ya que la competencia de ésta última se reduce en los términos indicados.

Con tal principio, la doctrina está conforme en esa solución, pues considera de la misma manera "que la fijación y cobro del impuesto no requiere la intervención judicial"; en tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. La autoridad, para determinar en qué caso es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación), debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos de la determinación judicial... las partes interesadas no tienen ningún derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado, clara y expresamente, reconozca ese derecho y dicte las providencias para respetarlo... el Estado no tiene ninguna obligación de citar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión.

El Maestro Ignacio Burgoa, se refiere a que la ingerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que esta exigua intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisprudencia federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entabla en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto

el particular contra la declaración de la expropiación y sus consecuencias.

Con todo lo expuesto, concluimos que toda vez que el Poder Ejecutivo ha fijado el monto de la indemnización correspondiente, como trámite posterior a la declaración de utilidad pública y no estando de acuerdo con ello el particular afectado, es precisamente cuando como caso único y concreto, interviene el Poder Judicial y en jurisdicción contenciosa.

#### 6) RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA

Para hacer mas accesible el presente punto a tratar, es pertinente acudir a los conceptos de recursos que nos dan los autores que a continuación se indican; los maestros De Pina y Castillo Larrañaga manifiestan que "recursos -- son los medios mas frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales"; y mas adelante agregan: "los recursos son los medios técnicos mediante los cuales el Estado tiende a asegurar el mas perfecto ejercicio de la función jurisdiccional".

Llámase recurso judicial -dice Fábrega- "a la facultad que a los litigantes compete de pedir la enmienda de una resolución judicial, algunas veces - ante el mismo Juez o Tribunal que la dictó, pero en general, ante un Tribunal Superior. El fundamento de los recursos judiciales, concluye, estriba en la -- falibilidad humana; los jueces y tribunales pueden incurrir en error al dictar sus resoluciones y por tanto, es preciso conceder a los litigantes medios de enmendar esos errores".

Eduardo Pallares, en su concepto nos dice que, "los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución."

Como puede verse, es posible afirmar que los recursos son los medios que la Ley señala para la impugnación de resoluciones dictadas por la autoridad competente. Desde este punto de vista, se concluye que no está consagrado por la Constitución recurso alguno en materia agraria.

De ahí que la Ley Federal de Expropiación sea la que, en determinadas circunstancias, conceda a los particulares afectados por resoluciones de tipo -- expropiatorio, dos recursos, el de revocación y el de reversión.

Recurso de revocación. Previo estudio y análisis minucioso realizado en las obras respectivas de nuestros tratadistas mexicanos, asentamos lo siguiente: hecha la declaración de expropiación a que aduce el artículo 3o. de la Ley Federal de Expropiación, el artículo 4o. ordena, "la declaratoria a que se refiere el artículo anterior será mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una -- segunda publicación de acuerdo en el Diario indicado". Para que proceda la segunda de las situaciones aludidas se requiere, según ejecutorias pronunciadas -- por nuestro máximo Tribunal, que: "exista imposibilidad absoluta para localizar el domicilio del afectado, y en tal virtud, las autoridades deben realizar --

para poder probarlo en caso necesario, que se ha hecho todo lo posible por --- conseguir el fin perseguido, es decir, que se trató en vano de notificar personalmente la declaratoria de expropiación". Por ello, en ocasión oportuna la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, que el cómputo del término de 15 días para imponer la revocación debió de contratarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaración de expropiación, y no desde la fecha de publicación del decreto respectivo.

De ahí, que el artículo 5o. de la expresada Ley Federal de Expropiación, en este sentido, declare: "los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

Es decir, contra la ilegalidad de una expropiación; procede en primer término el recurso de revocación que concede la Ley de la materia, y en último caso el Juicio de Amparo, pero de ninguna manera puede admitirse el ejercicio de una acción civil, sujetando al Estado en su carácter de entidad soberana a un litigio con los particulares.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que la Ley Federal de Expropiación, concede al afectado un plazo de 15 días para interponer el referido recurso administrativo de revocación y al efecto, el artículo 6o. prescribe: "el recurso administrativo de revocación debe interponerse ante la Secretaría de Estado, -- Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación u ocupación temporal o de limitación de dominio". -- Así mismo, el artículo 7o., ya manifestado en el punto anterior de nuestro trabajo, alude al recurso de revocación.

Sin embargo, debemos aclarar, que tratándose de satisfacción de necesidades colectivas en los casos de guerra o trastornos interiores; medios empleados para la defensa nacional; conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación; es decir, todos aquellos casos que enumera el Artículo Primero de esta Ley, considerados de utilidad pública en sus fracciones V, VI y X, constituyen una excepción a lo afirmado ya que el Estado puede de inmediato ocupar el objeto de la expropiación.

Y así, por último, el artículo 8o. también transcrito precedentemente-- circunscribe en su precepto al recurso administrativo de revocación.

Recurso de reversión. Propalamos que cuando por algún motivo el Estado no utilice el bien expropiado para el fin por el que se afectó, la propia Ley Federal de Expropiación contiene en su artículo 9o. un derecho otorgado a favor del particular, conforme al cual podrá éste, ver reingresado a su patrimonio el bien que le fue sustraído. En consecuencia este artículo dispone, "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años el propietario-afectado podrá reclamar la "reversión" del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, en el mismo sentido que el artículo 9o. indicado, se ha --- pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, solamente agrega: "la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".

Por lo expuesto, nos hemos percatado que en sentido similar existen diversas tesis sustentadas por ese máximo Tribunal.

Pero si nos adentramos un poco más, a fin de analizar el postulado del artículo 90., de la Ley Federal de Expropiación, así como de las tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observamos que resultan imprecisos al no indicar con exactitud el término concedido al afectado con la expropiación, para solicitar la reversión del bien, ni así la cantidad que en todo caso, debe entregar o devolver al Estado el particular, con la correspondiente deducción por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados: de ahí que obviamente deba ser reglamentado en mejor forma.

Por ende y en principio, llegamos a deducir lo siguiente: Primero. Que si la mencionada Ley Federal de Expropiación no contiene ninguna disposición -- respecto al plazo en que prescribe esta acción, debe estarce a lo establecido -- en el artículo 1159 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, -- aplicable en todo el territorio Nacional en materia federal, y que concede un plazo de diez años; y Segundo: La reversión del bien debe reclamarse ante la misma autoridad administrativa que hizo la declaratoria de expropiación, y por ello es evidente que el propietario deberá devolver al Gobierno Federal o a su dependencia respectiva el importe de la indemnización que le fue pagada, en su perjuicio y que generalmente se resume en el pago de los frutos del bien durante el lapso que no los puede producir para el particular afectado.

Sólo nos resta manifestar que por primera vez se consagra ya codificado-

al "Recurso de Reversión" en una Ley Agraria, como la que actualmente nos rige, al preceptar en su artículo 126, Capítulo 8o., Título 2o.: "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Así mismo, este principio desde antaño se encuentra estatuido en el artículo 13 del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

Cabe expresar que la Ley Federal de Reforma Agraria, en este sentido, vino a llenar aquella laguna de la Ley que tanto mal ocasionaba en su tratamiento a los terrenos ejidales y comunales que, habiendo sido expropiados por causa de utilidad pública, no hubiesen sido dedicados al fin que motivó su expropiación dentro de un plazo razonable.

Bien, si la Ley Administrativa protege al particular afectado por una expropiación y ordena que se le devuelva el bien que le fue expropiado si no ha sido utilizado en los fines previstos dentro del término de cinco años siguientes a la declaratoria, con mayor razón deberá de protegerse el derecho de los campesinos que pierden con la expropiación de sus tierras "ejidales o comunales", su principal medio de vida.

Por tanto, la laguna de la indicada Ley, aparentemente era subsanada por

el referido artículo 13. Dicho Reglamento venía a ser objeto de anticonstitucionalidad, pues, siendo "Reglamento del anterior Código Agrario y formalmente una Ley del Congreso, en muchos de sus artículos la contradecía o iba mas allá del mismo. Ya que en el caso de que las autoridades agrarias quisieran aplicar el referido artículo 13, bien de oficio, o a petición del Fondo Nacional de Fomento Ejidal o de los ejidatarios o comuneros afectados; la autoridad federal o local que solicitaba la expropiación, podía invocar que la reversión no estaba establecida en el hoy derogado Código Agrario, y que un Reglamento expedido por el Ejecutivo no era susceptible para estatuirlo, de acuerdo con la Constitución General de la República. De ahí, la alta importancia de la derogación del anterior Código Agrario.

#### 7) EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

A este respecto y al más ligero exámen de la fracción VI, del párrafo 2o del artículo 27 constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se le escapa que la facultad concedida al Poder Ejecutivo para expropiar la propiedad particular, no es absoluta, sino que está subordinada a los límites demarcados por la Ley Reglamentaria. Las subordinaciones del acto administrativo a la norma expresa de la Ley, sólo pueden verificarse constitucionalmente mediante la reunión de estas dos condiciones; que el Ejecutivo interprete correctamente los preceptos legales que pretenda cumplir y que los aplique exactamente al caso particular. Ningún precepto constitucional otorga a la autoridad administrativa la facultad soberana de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan la expropiación de la propiedad particular; para ello se necesitaría un

un precepto expreso en la constitución, pues es de explorado derecho que solo la misma puede establecer excepciones a sus mandamientos. Cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma enexacta, conculca las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, y esta violación puede ser reparada por el Poder Judicial de la Federación puesto que en ninguna parte del Código Supremo se proscribe el Juicio de garantías en materia de expropiación.

Las facultades soberanas implican un poder autónomo, es decir, entrañan la imposibilidad de que otras autoridades revisen la legalidad de los actos -- ejecutados en ejercicio de esas facultades; pero si el Congreso Constituyente hubiere tenido el propósito de conferir al Ejecutivo un poder soberano en materia de expropiación, como se la concedió en materia de enseñanza, expresamente lo hubiera consignado así, de donde se concluye que la facultad concedida a la autoridad administrativa, en materia de expropiación, está sujeta al Control Constitucional del Poder Judicial de la Federación y, si bien la Corte, en algunas ejecutorias ha dicho que los poderes respectivos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción tienen, en materia de expropiación, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir y que se refiere a la determinación de los casos de utilidad pública, es necesario demostrar que el caso se encuentra dentro de la Ley respectiva.

Nuestro máximo Tribunal Federal ha sustentado que: tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la expropiación, debe justificar esta utilidad, y sólo con esa justificación es legal la ocupa---

ción de bienes ajenos, va que no basta la simple afirmación de la autoridad-- responsable sin que esté apoyada en prueba alguna, y que, si las autoridades-- responsables no demuestran que existe dicha causa en que se basa la expropia-- ción, procede conceder el amparo contra ésta.

La fijación de la causa de utilidad pública, es de la soberanía del le-- gislador, pudiendo axaminar los jueces de amparo, únicamente si la expropia-- ción que se reclama está o no comprendida entre las causas que la Ley concer-- niente autorice; cuando hay una ley que declara que es de utilidad pública una-- expropiación de determinados bienes, basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y siga los procedimientos fijados en la propia-- Ley, si no la expropiación será impugnada de inconstitucionalidad.

La Constitución no concede facultad soberana al poder Ejecutivo para in-- terpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan la causa de utili-- dad pública en caso de expropiación, y ninguna Ley de Expropiación señala como-- dichas causas, la conveniencia de que una negociación sea manejada por sociedad cooperativa en lugar de estar manejada por un particular, ni el que éste haya - obtenido fondos para el fomento de la negociación recurriendo a procedimientos-- que se consideran inmorales.

Ahora bien, lo consignado en el mencionado párrafo 2o., de la fracción - VI, del multicitado artículo 27 de la Carta Política Federal, no puede referir-- se al problema agrario, sino en aquellos casos en que la ocupación de la propie-- dad privada beneficia a todos los sectores sociales, ya que la cuestión agraria, conforme al mismo artículo, según puede verse en la fracción XI, se tratará por

dependencias del Ejecutivo Federal, que están expresamente encargadas de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución. Por tanto la creación de fondos legales en materia ejidal está reservada a las autoridades federales y la aplicación de una Ley Local como es el decreto 3951 de la Legislatura del Estado de Jalisco, que declara de utilidad pública la expropiación de tierras y caserfos que, a juicio del Ejecutivo Local, sean necesarias para el establecimiento de fondo o zonas de urbanización para núcleos de población que hayan recibido dotaciones ejidales, es violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales (Jurisprudencia, Tomo LXXII, pág. 1692).

Por otra parte, estimamos también que, la enumeración casuística de las causas de utilidad pública que consigna el Artículo Primero de la Ley Federal de Expropiación, es absurda y trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo Federal o Local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una causa de utilidad pública. Por tal motivo, debe pugnarse porque la Ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio concreto, acredite si, en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el Juicio de Amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad.

Así también puede acontecer que una causa de utilidad pública señalada--

en una Ley, no reúna esas características; para esos casos, el Poder Judicial es el competente para proteger a las personas contra esas falsas estimaciones de utilidad pública. El Legislador Federal o de los Estados pueden equivocarse al señalar una causa de utilidad pública y la Ley es Inconstitucional, por que no satisface el requisito fundamental de los párrafos 2o. y 15o. del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.

Previo estudio formulado en este particular, se concluye que existe violación de garantías por el incumplimiento de los postulados de los artículos 19 y 20 de la Ley Federal de Expropiación y relativos conducentes; así como en lo concerniente a los principios que norman la fracción II, del artículo 27 de --- nuestra Carta Magna, y demás leyes secundarias que al respecto Imperan en esta materia tan trascendental del instituto expropiatorio.

Para dar por finalizado el presente Capítulo y, en consecuencia el trabajo que nos ocupa, se ha considerado pertinente transcribir algunas Jurisprudencias que a este respecto existen y que, para tal efecto citamos las siguientes:

a). El Artículo 27 constitucional, ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vería precisada a calificar cuándo existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuándo no existe, para concederla, substituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos a los términos del artículo

27 constitucional (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XVII, pág. 1266,- y Tomo XLIV, pág. 3227).

b). El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las Leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías (Tesis Jurisprudencial. Núm. 462).

c). Contra la aplicación de las Leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley Federal de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada (Tesis Jurisprudencial Núm. 95, -- 1917-65, Segunda Sala).

d). Llevada a cabo una expropiación sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías (Tesis Jurisprudencial Núm. 100, 1917-65, Segunda Sala).

e). El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no exista aún esos justiprecios e indemnización (Semanao Judicial de la Federación, V. época, Tomo XVIII, pág. 1266).

f). La resolución que establezca que para determinar la indemnización -- por una expropiación se tome como base el valor de los bienes expropiados, es-

violatorio de garantías, pues de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27-constitucional, debe tomarse como base para tal indemnización el valor catastral de la finca, y si dicho valor no está fijado en las Oficinas Rentísticas, debe quedar sujeto a juicio pericial o a resolución judicial (Tesis Jurisprudencial Núm. 469. Tomo CX, pág. 907).

g). El hecho de consentir la expropiación no quiere decir que se consienta en el precio de la misma (Tesis Jurisprudencial Núm. 469, Tomo CX, pág. 907).

h). Contra la ilegalidad de una expropiación, procede en primer término el recurso de revocación que concede la Ley sobre la materia y, en último caso, el juicio de amparo... (Tesis Jurisprudencial Núm. 469, Tomo CXIV, pág. 445). -

Unicamente, y para concluir, nos resta decir, que en el procedimiento de bienes privados, el afectado tiene recursos para impugnar la declaratoria de expropiación, ofreciendo pruebas tendientes a demostrar que no existe la causa de utilidad pública que invocó la autoridad ante la que se tramitó el expediente. - En cambio, en el de bienes agrarios, el afectado, llámese parcelero o miembro de un bien ejidal o comunal, no tiene intervención alguna en el procedimiento respectivo, razón por la cual está en imposibilidad de poder ofrecer pruebas -- tendientes a demostrar la existencia de la causa de utilidad pública, que invoque el interesado o la autoridad competente para solicitarla, quedando al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la obligación de comprobar los datos consignados en la solicitud de expropiación.

## CAPITULO CUARTO

### EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

- 1) Ideas Generales
- 2) Fundamentos y condiciones de la expropiación de tierras ejidales y tierras comunales.
- 3) Expropiación de aguas.
- 4) La compensación y su destino
- 5) Expropiación agraria para la explotación del subsuelo
- 6) Aspectos generales del procedimiento agrario en la expropiación de bienes ejidales y comunales.

## 1.- IDEAS GENERALES

El presente capítulo constituye el inicio de la segunda parte de nuestro estudio, la que trata DE LA EXPROPIACION ESPECIFICA, nuestro tema fundamental, la expropiación de bienes agrarios.

En los precedentes capítulos el fin primordial fué llevar a cabo un análisis más o menos detallado sobre la institución expropiatoria desde un marco puramente de Derecho Administrativo; esto es la EXPROPIACION GENERICA.

Ahora bien, los agrarios al igual que los otros bienes quedan comprendidos dentro del panorama del citado derecho, pero presentan ciertas particularidades que los diferencian de los llamados de propiedad individual; modalidades del regimen de propiedad de los bienes agrarios que los apartan mucho del concepto clásico de propiedad privada, puesto que no pueden gravarse por ningún concepto ni pueden ser objeto de aparecería, arrendamiento o cualquier otro acto que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado; siendo en tal situación inalienables, imprescriptibles e inembargables; por esta virtud, este derecho de propiedad queda configurado en forma muy diferente con la que tienen los propietarios de derecho individual, toda vez que éstos, salvo en muy contadas ocasiones, pueden soportar limitaciones y modalidades tan radicales como las que tienen que soportar los poseedores de bienes agrarios.

El régimen de propiedad de los bienes agrarios, los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados con las tierras y aguas que ob

tienen los pueblos por restitución o dotación.

Consideramos de capital importancia para nuestro estudio, determinar la naturaleza de la propiedad ejidal o comunal, viendo el régimen y caracteres jurídicos de nuestros bienes.

En capítulos que antecedieron al presente, dejamos anotado que de acuerdo con nuestros antecedentes legislativos, la expropiación solamente puede practicarse en bienes de propiedad privada; y para ello invocamos el texto original del artículo 27 de nuestra Carta Política Federal. Por ende, podemos asentar que la expropiación solo es factible cuando existe la propiedad, de tal manera que necesitamos determinar si los bienes agrarios constituyen una propiedad igual o con caracteres semejantes a la que puede ser objeto de expropiación de acuerdo con lo prescrito en el referido artículo 27 y que tiene como elementos de su existencia el uso, disfrute y disposición, sin más limitaciones y modalidades que las que fijen las leyes, con particularidades propias como las de ser prescriptibles y embargables.

Pero con los bienes agrarios sucede que tienen como principal característica el de ser inalienables, porque su titular no es el dueño, sino poseedor con derecho de uso y disfrute, careciendo en tal circunstancia de la libre disposición y teniendo al propio tiempo como características subsiguientes la de ser imprescriptibles o inembargables. Al efecto establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, que los derechos sobre bienes agrarios adquiridos por los núcleos de población serán inalienables, im

prescriptibles, inembargables e intransmisibles por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en con travención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento deja rán de ser propiedad del núcleo de población ejidal o comunal, por lo que se gún la Ley, la expropiación debe ser colectiva en beneficio de todos sus inte grantes y la propiedad renacerá cuando ésta termine.

A continuación el artículo 53 de la indicada Ley Federal de Reforma --- Agraria, dispone: "son inexistentes todos los actos de particulares y todas -- las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autori dades municipales, de los Estados o de la Federación, así como los de las auto ridades judiciales, federales, o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los nú cleos de población (ejidal o comunal), en contravención a lo dispuesto por es ta Ley".

Con lo manifestado, hemos esclarecido lo pertinente y necesario para -- referirnos en lo sucesivo a la expropiación de terrenos ejidales y comunales, y por lo tanto, como ha quedado expuesto, no debemos confundir ésta con la ex propiación o afectación de bienes particulares para la creación de nuevos cen tros de población agrícola o la dotación de ejidos o en lo relativo a las tie

rras que de hecho o por derecho guardan el estado comunal; puesto que como característica ésto se lleva a cabo privando a los particulares de su propiedad, mediante el procedimiento legal correspondiente, situación que no acontece en los casos de expropiación de bienes agrarios, ya que como anteriormente hemos señalado, el derecho de propiedad de los ejidatarios y comuneros en un derecho precario y hasta sui generis, porque no tiene todos los atributos de la propiedad romana o civil clásica (el jus utendi, fruendi y abutendi), por las limitaciones de que es objeto conforme a la ley de la materia.

Antes de entrar al estudio medular de cuales son las causas que realmente dan origen a la expropiación de los bienes agrarios, cabe referirnos -- primeramente a lo que el tratadista Lucio Mendieta y Núñez opina sobre el concepto que nos ocupa, por ser obviamente importante para nuestro trabajo su -- criterio muy personal, que a continuación nos aporta: "cuando los bienes agrarios pertenecientes a los grupos de población que guardan el estado comunal y los bienes ejidales tienen por objeto llenar las necesidades inaplazables de los campesinos que los poseen y aún cuando los bienes les hayan sido entregados a éstos mediante expropiación, son expropiables ante la urgencia de, satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia que las preexistentes". Y nosotros al efecto diremos que de acuerdo con la ley de la materia, dichas expropiaciones agrarias proceden legalmente y con toda evidencia, cuando la causa de utilidad pública es superior y extraordinaria a las necesidades sociales del ejido o de tierras comunales.

Prosigue, diciéndonos: "parece absurdo lo que, tratándose de tierras -

ejidales. podría llamarse expropiación; pero si no existiera legalmente, muchas obras de importancia nacional resultarían imposibles porque las tierras ejidales y las tierras comunales se encuentran distribuidas en toda la superficie de la República Mexicana. Las finalidades de la expropiación de bienes ejidales y comunales imprimiéndole características propias, deben proyectarse en tres sentidos diferentes e íntimamente relacionados: a) Las causas de expropiación; b) el destino de la indemnización; y c) las circunstancias de la expropiación."

## 2.- FUNDAMENTOS Y CONDICIONES DE LA EXPROPIACION DE TIERRAS EJIDALES Y TIERRAS COMUNALES

En este sentido, el Doctor Mendieta y Núñez nos dice que dichas causas de utilidad pública, deberían limitarse a circunstancias en que el interés público sea con toda evidencia superior al de los campesinos afectados con la expropiación. Afortunadamente la idea de éste célebre maestro es absorbida sabiamente por la Ley Federal de Reforma Agraria, al especificarse en el artículo 112 lo siguiente: "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. Es igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

### SON CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

1. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio públi

co:

I La apertura, ampliación o alineamiento de canales, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte:

III. El establecimiento de campos de demostración y educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;

V La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VIII. Las superficies necesarias para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por las Leyes especiales.

En tal situación nos percatamos de que las causas indicadas en la Ley Federal de Reforma Agraria, en términos generales son parecidas a las establecidas en la Ley Federal de Expropiación, de bienes de propiedad particular.

Empero, señalamos que las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y de las comunales, son y deben -- ser de utilidad pública superior y extraordinaria, frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios, ya que se van a contraponer a otra causa de interés general prevista en la Carta Magna Federal, que es la correcta explotación agrícola.

Para concluir, es indispensable hacer incapié en el sentido de que lo ordenado en la última de las fracciones del precitado artículo 112, no cambió la connotación jurídica que imprimía el -- anacrónico e injusto artículo 187 del anterior Código Agrario derogado. Porque la eterna verdad, al aplicarse dicha fracción es dejar a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia, cometiéndose con ello grandes atentados contra la propiedad de dichos bienes, -- principalmente en los lugares aledaños a las ciudades en crecimiento.

### 3) EXPROPIACION DE AGUAS

Respecto a esta materia en particular, cabe aclarar que -- existe con relación a las aguas, un régimen de la propiedad que -- las divide en: aguas nacionales sujetas a la jurisdicción federal, y en aguas susceptibles de propiedad privada; previsto en términos del artículo 27 constitucional. Empero, el párrafo 5º del precepto legal que antecede, establece" .....las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal--

podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por las que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En consecuencia, deben distinguirse a este respecto, casos en que se expropián aguas de propiedad particular, dotando con ellas a los núcleos de población; casos en que se afectan aguas federales concediendo su aprovechamiento en favor de los poblados rurales; y por último, aquellos en que se expropián a los propios núcleos de población ejidal o comunal, ya de las aguas concedidas a los mismos a título de propiedad, o simplemente de los derechos que sobre determinadas aguas nacionales se hayan otorgado, para destinar su aprovechamiento a otros fines de utilidad pública, como el agua potable para las ciudades, etc..

Proclamamos que esta es una materia delicadísima, puesto que el agua es la vida de la agricultura; sin olvidar que tiene múltiples formas de utilización, las cuales van desde el riego agrícola y la producción de energía, al uso directo industrial y el consumo por los habitantes de aldeas, villas y ciudades.

En tal circunstancia, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 115, como regla general establece que las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que actualmen

te guardan el estado comunal, solo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

I. Para usos domésticos y servicios públicos:

II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación y;

III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de condiciones, la expropiación (de aguas) se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de las tierras.

Respecto a la primera de las fracciones, es inobjetable, porque sobre las necesidades de la agricultura están las higiénicas del hogar y de los centros de población. Así la segunda causa expropiatoria es importante dado el interés público evidente de las obras señaladas; y en éste mismo sentido declaramos en la última de las fracciones, aunque dicha disposición es tan general, tan vaga, que no permite establecer comparación alguna entre la importancia de esos servicios y los económico-sociales de la explotación del ejido o de las tierras comunales, para determinar la preferencia.

En uno de los apartados que señala la Ley Federal de Reforma Agraria, su artículo 192, prescribe: "cuando el volumen de las aguas restituidas sea mayor que el necesario para cubrir las nece

idades de los usos públicos, domésticos y agrícolas del núcleo beneficiado, se determinará el que pueda utilizarse para regar la máxima extensión posible dentro de los terrenos pertenecientes al núcleo de población, y el Gobierno Federal expropiará los excedentes para su mejor aprovechamiento".

Asimismo, nos percatamos que ésta materia de aguas se encuentra reglamentada en diferentes capítulos de la referida Ley de Reforma Agraria; de ahí que sea necesario transcribir los siguientes artículos: el 234 dice "las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiarán y pasarán a ser propiedad de la Nación, en los casos siguientes:

I. Cuando la totalidad de las aguas se afecten en favor de uno o varios ejidos; y

II. Cuando un volúmen mayor al cincuenta por ciento de las aguas se conceda a uno o varios ejidos; en este caso se respetarán los derechos adquiridos por terceros, así como los aprovechamientos que se refieren en el artículo 262.

En los demás casos, fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños, quienes están obligados a reconocer los derechos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal".

El 235 postula, "se respetarán las servidumbres de uso y de paso que existan, haya o no expropiación de las fuentes y obras hidráulicas".

El precepto del artículo 348, al efecto indica, "si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales, al aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento de Asuntos

Agrario y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de riegues en adelante hubieren de usarlos, -- conforme a la legislación de la materia".

Por último, el artículo 349 estipula: "cuando por la creación de distrito de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán de localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego, y -- con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua".

Para concluir, cabe manifestar que el artículo 10 de la indicada Ley, cuando señala las facultades que tienen el Jefe del D.A.A.C., en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para determinar las disposiciones técnicas generales; en -- su fracción IX dispone "... Y, así mismo en materia de aprovechamiento, uso y explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos".

#### 4) LA COMPENSACION Y SU DESTINO

En principio, y como regla general en materia de expropiación de tierras ejidales y comunales se encuentran comprendidas -- en los diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria. -- En consecuencia, el artículo, 121, párrafo I, prescribe que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en --

función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

De acuerdo con dicho precepto, nos percatamos de que el destino final de las indemnizaciones por expropiación de bienes agrarios pertenecientes a los ejidos o a las comunidades es diverso; según los casos considerados por la Ley que nos ocupa.

El artículo 122 señala: "la indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población", en seguida dice: si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, - el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma Asamblea formulará un plan de inversión que someterá a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuya base será el importe de la indemnización; y

II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo, urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccio-

namiento. En cualquier caso, ésta indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones prescritas en la fracción anterior.

En el mismo sentido, el artículo 123 de la multicitada Ley Federal de Reforma Agraria, completa nuestro estudio sobre las compensaciones y su destino, al preceptuar: "si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo de población (ejidal o comunal) se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará, a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I del artículo 112. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el Art. anterior.

Consideramos pertinente el transcribir los artículos 124, 125 y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de comprender mejor el punto del trabajo que nos ocupa.

El artículo 124 de la citada Ley nos señala que, en todo caso, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmedia-

to a cada uno de los ejidatarios en lo individual.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado el D.A.A.C.; en caso contrario colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia (art. 125).

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en la Ley respectiva, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización (art. 126).

Por lo establecido en los artículos mencionados, en este tipo de expropiaciones de bienes agrarios, los ejidos prolongan su existencia en otros nuevos, favoreciendo en consecuencia a los campesinos al dejar sus derechos a salvo.

Por todo lo anterior se concluye que si la expropiación afecta terrenos de uso común, se adquirirán otros para el mismo uso, y si afecta parcelas de goce individual, se adquirirán tierras para compensar con ellas a los afectados; pero en ningún caso la indemnización deberá aplicarse en forma de reparto o de

rrama de dinero entre los miembros del ejido o de la comunidad o en beneficio del ejidatario cuya parcela haya sido afectada con la expropiación, pues el ejido o las tierras pertenecientes a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, debe conservarse en toda su integridad económica, porque constituyen una unidad intemporal e impersonal en cuanto no se extinguen con el solo transcurso del tiempo, ni están ligadas las tierras respectivas a individuos determinados, sino circunstancialmente, puesto que se destinan a la persona moral ejido o núcleo de población del régimen comunal, creados para subsistir a través de las generaciones, para llenar una función económica-social que, en principio, jamás se agota.

##### 5) EXPROPIACIONES AGRARIAS PARA LA EXPLOTACION DEL SUBSUELO

Como acabamos de ver, la regla general, en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, es de que la indemnización se invierta en la compra o adquisición de nuevas tierras para reponer las expropiadas. Cambia el destino de la indemnización cuando se expropian superficies pertenecientes a los ejidos o centros de población que guardan el estado comunal, para explotar recursos naturales, pues entonces, el artículo 119 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria preceptúa que las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederá cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instala-

ción y operación de la empresa de que se trate.

El artículo 120, por su parte, proclama que: "las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las Leyes, los cuales quedarán a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Maestro Lucio Mendieta Núñez censura ésta disposición "contenida en términos similares en el Código Agrario anterior" porque se aparta por completo del principio que sustenta toda materia de expropiación de bienes ejidales y comunales y de los fines de la Reforma Agraria, pues transforma al ejidatario en rentista; esto mismo diremos nosotros para la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

A este respecto cabe indicar que el Art. 27 Constitucional en sus párrafos IV, V y VI ordena la explotación de los recursos naturales del subsuelo, cuando así lo exija el interés público.

En cuanto a ésta materia, también le encontramos prevista en la parte final de la fracción II, del artículo Primero de la Ley de Expropiación. Así la vemos expuesta en la fracción VII, del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que hace-

posible la expropiación de bienes de los núcleos de población indicados, con el mencionado motivo de la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, salvaguardando el artículo 120 el derecho de regalías y otras prestaciones a favor de los núcleos agrarios.

No obstante y a pesar de haber sido reformado el anacrónico e injusto artículo 187 del derogado Código Agrario, vemos que en materia de petróleos, recientes disposiciones han privado inexplicablemente de dichos derechos (regalías y demás prestaciones) a los núcleos de población agraria correspondiente.

#### 6) ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, norma en sus artículos del 112 al 127 y del 343 al 349, el procedimiento que debe seguirse para la expropiación de terrenos ejidales, según sea el fin que se busque con la citada acción, así como el organismo, autoridad o dependencia que lo solicite.

Lo anterior queda comprendido dentro de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, que en su párrafo 2º. a la letra dice: "LAS EXPROPIACIONES SOLO PODRAN HACERSE POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACION".

Los trámites que conforme a las prescripciones de la Ley Federal de Reforma Agraria deben seguirse para efectuar la expropiación, son los siguientes:

a). SOLICITUD.- La solicitud es presentada ante el Depar-

tamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por las autoridades, Organismos y Dependencias del Ejecutivo Federal, así como los Ejecutivos Locales, los Ayuntamientos y las personas que tengan un interés lícito en promover la expropiación e indicarán en ella -- las causas de utilidad pública que la motiven, los bienes concretos que se proponen afectar, el destino que pretende dárseles, la indemnización que se propone y los planos, documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables (artículos 112 y 343].

b). INICIACION DEL EXPEDIENTE.- Recibida la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección General de Tierras y Aguas inicia el expediente respectivo con la orden a la Delegación Agraria en el Estado donde se encuentran los bienes -- objeto de la expropiación para la ejecución de los trabajos técnicos e informativos correspondientes.

c). TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS.- Estos consisten en el levantamiento del plano topográfico de la superficie que se pretende expropiar, ligándolo con el perímetro general del ejido; según lo establece el Instructivo Técnico para Levantamientos Topográficos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, -- determinando analíticamente la extensión que resulte y haciendo su orientación astronómica, en cuya base se construye el plano -- llamado informativo. Al mismo tiempo, en el ejido o terreno comunal de que se trate, se efectúa una Asamblea General de Ejidatarios o de Comuneros, levantándose el Acta correspondiente, en la que se asienta la conformidad o inconformidad de los mismos y todo aquello que juzgue necesario el operador.

d). REVISION TECNICA.- Efectuados los trabajos a que se ha hecho mención, la Delegación Agraria los remite a la Dirección General de Tierras y Aguas, donde son sometidos a su revisión técnica en la sección respectiva.

El encargado de efectuar dicha revisión y una vez concluida ésta, rinde un informe en el que señala si son de aceptarse dichos trabajos; en caso negativo, se devuelven a la Delegación que corresponda con el fin de que se lleve a cabo su corrección; en caso de que hayan sido ejecutados por personal de la propia Dirección se regresan al Operador para los mismos fines.

e).- SOLICITUD DE AVALUO.- Cuando el Revisor acepta por estar correctos los Trabajos Técnicos e Informativos, de inmediato se procede a la elaboración del Plano Proyecto tomando como base el Informativo citado con anterioridad. Una vez terminado el Plano Proyecto, se hace la solicitud a la Secretaría del Patrimonio Nacional anexado una copia de éste, para que designe un Perito Valuador que practique el avalúo de la superficie por expropiar; al mismo tiempo, se solicitan las opiniones del Gobernador de cuyo Estado se trate, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. de C.V. con que opere el núcleo de población respectivo .

f). OPINION DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.- Rendido el avalúo por la Secretaría del Patrimonio Nacional, es turnado éste, junto con el expediente respectivo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para que este organismo en términos del artículo 7º -- fracción VII del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia

de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de fecha 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, emita su opinión correspondiente.

g). ANTE-PROYECTO DE DICTAMEN.- Una vez emitida la opinión mencionada, la Dirección General de Tierras y Aguas procede a el aborar el Ante-Proyecto de Dictámen, que consiste en un estudio -- pormenorizado del expediente que nos ocupa y que tiene cuatro partes, como sigue:

1. ANTECEDENTES.- En esta primera parte se hace un resumen general de los antecedentes agrarios del ejido a al que se trate de expropiar, tales como: fecha en que fue dotado, si existen ampliaciones, divisiones, permutas o expropiaciones anteriores a -- la que se persigue y, en general cualquier otro procedimiento en trámite o concluído.

2 CIRCUNSTANCIAS.- En este punto se efectúa un estudio de la solicitud expropiatoria, de los Trabajos Técnicos o Informativos, de su Revisión Técnica, del Avalúo y de cada una de las opiniones (en caso de que alguna de estas opiniones no hayan sido -- emitidas, se considera que no hay oposición, según lo establece -- el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria) y de cada -- uno de los documentos que obren en el expediente y que se estime necesario hacer mención especial.

3. CONSIDERACIONES.- En esta parte del Ante-Proyecto de Dictamen, se determina en que disposiciones legales se ha desarrollado el procedimiento seguido, cual es la superficie que se pretende expropiar y cual es el monto total de la indemnización, así co

mo el destino que se pretende dar a los terrenos cuya expropiación se tramita, las causas de utilidad pública que la justifican, conforme a lo que ordena el artículo 112 de la indicada Ley, así como todas las observaciones que se juzguen pertinentes.

4. CONCLUSIONES.- Después de haberse hecho las consideraciones necesarias en las que se funde y motive la expropiación, se llega a esta última parte en la cual se determina su procedencia o improcedencia, haciendo notar con exactitud la superficie que se va a expropiar, a favor de quien y el destino que se dará a los terrenos que se afecten; de igual manera se señala la cantidad que el promovente debe depositar o pagar por concepto de indemnización y en qué forma e Institución Bancaria deberá hacerlo, con el fin de efectuar su aplicación de acuerdo con lo que establece el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales; en caso de haber pertenencias particulares, se determinará que cantidad y a quienes corresponde, debiendo pagarse éstas directamente a los ejidatarios afectados.

En esta misma parte del Ante-Proyecto se inserta una cláusula conteniendo las prevenciones del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo precepto indica que si a los expropiados se les da un destino diferente al que motiva la expropiación o no se hace su aprovechamiento en el término de cinco años, éstos pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal sin que proceda la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

Terminado el Ante-Proyecto de Dictamen con los elementos -- que han quedado anotados y con todos aquellos que en cada caso se estimen convenientes, se turna éste con el expediente relativo a la Consultoría correspondiente.

h). DICTAMEN.- Una vez que el expediente se encuentra en la Consultoría correspondiente, el Consejero procede a formular el dictámen en sentido positivo o negativo según lo estime conveniente, tomando como base el Ante-Proyecto elaborado en la Dirección-- General de Tierras y Aguas, terminado el cual, lo lleva a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación.

Aprobado el Dictámen de referencia, es turnado por la Se---cretaría de Actas a la Dirección General de Derechos Agrarios a ---efecto de que ésta formule el Proyecto de Decreto a través de la-- Oficina de Resoluciones Presidenciales apegado al Dictámen aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario. En el Decreto se hace un resumen general del procedimiento seguido, haciéndose notar en qué -Leyes y Reglamentos ha sido normado, fijando la extensión que se -expropia y señalando la indemnización que por tal motivo debe entregar el promovente de dicha expropiación, así como el destino --final que se dará a los terrenos y en la forma que debe aplicarse la compensación respectiva.

El Decreto Presidencial contará con los Considerados necesarios, de acuerdo con el Dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario en los que se funde y motive la expedición del mismo y de los Puntos-Resolutivos en los cuales quede debidamente determinada la obligación que contrae el organismo o dependencia beneficiada con esta acción, insertándose una cláusula que contenga las prevenciones del-

artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria. En el caso de que hayan pertenencias particulares, el mismo Decreto especificará la forma en que deban pagarse, citando a cada uno de los afectados y señalando la cantidad que les corresponda.

El Decreto aludido será sometido a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación, después de lo cual, por conducto de la Secretaría de Actas es turnado a la Presidencia de la República para firma del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos .

Acto seguido, por conducto de la Secretaría de Actas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Decreto Presidencial debidamente firmado, es enviada una copia de éste a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Después de ser publicado, la Dirección General de Derechos Agrarios, previo comprobante de que se ha efectuado el pago de la indemnización correspondiente, gira órdenes a la Delegación Agraria respectiva, para que lleve a cabo la ejecución del Decreto Presidencial que se aduce, para lo cual anexa una copia del mismo y una copia del plano aprobado para que sirvan de base a la indicada ejecución; y así mismo, sea publicado en el Diario Oficial del Estado en el que se encuentran los bienes para expropiar.

Una vez que la Delegación Agraria ha llevado a cabo la ejecución del Decreto Presidencial correspondiente, la cual consiste en el apeo y deslinde de la superficie expropiada o de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso, y de la posesión mate

rial de las tierras a quien respectivamente deba recibirlas, enviará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la documentación que al efecto se formule y que deberá constar en Acta de Ejecución y deslinde levantada por el empleado que para ello se designe, así como plano y todo lo que el Comisionado juzgue pertinente. Procediendo, en consecuencia, la misma Dirección General de Derechos Agrarios a hacer las anotaciones en el Registro Agrario Nacional, dando aviso a la Oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente y autorizando a un Notario Público para que a nombre del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expida los títulos necesarios a ese respecto. Toda esta documentación nuevamente es sometida a la consideración del Cuerpo Consultativo Agrario para su aprobación, llamándosele a esto último "Expediente de Ejecución aprobado".

OBSERVACIONES.- En el procedimiento agrario seguido en la expropiación de tierras ejidales y comunales, intervienen las siguientes autoridades:

Con el carácter de otorgante, el Presidente de la República y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El Secretario General de Asuntos Agrarios, el Oficial Mayor, el Consejero por el Estado correspondiente, el Director General de Tierras y Aguas, el Director General de Derechos Agrarios, el Delegado Agrario en el Estado, el Gobernador del Estado y la Comisión Agraria Mixta tienen intervención en la integración del expediente, así como la Asamblea General de Ejidatarios o de Comuneros, el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia y la Secretaría del Patrimonio Nacional de acuerdo con --

las atribuciones que a ésta le confiere la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 121,

El Cuerpo Consultivo Agrario, conforme a lo establecido por el artículo 14 del ordenamiento citado, "está integrado por cincotitulares y con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario . . . . ., asumiendo la presidencia del mismo el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización . . . . ." (en la actualidad dicho Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con el Reglamento Orgánico del mismo, está integrado por ocho Consejeros, atendiendo cada uno a los Estados siguientes: CONSULTORIA NUM. 1. Le corresponde al Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Sonora; CONSULTORIA NUM. 2, Aguascalientes, Baja California y Querétaro; CONSULTORIA NUM. 3, San Luis Potosí, Tamaulipas, y Zacatecas; CONSULTORIA NUM. 4, Colima, Guanajuato, Jalisco y Nayarit; CONSULTORIA NUM. 5, Chihuahua, Durango, Michoacán y Puebla; CONSULTORIA NUM. 6, Chiapas, México, Oaxaca y Veracruz; CONSULTORIA NUM. 7, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Nuevo León; -- y por último la CONSULTORIA NUM. 8, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). El referido Cuerpo Consultivo Agrario, tiene en sus funciones, entre otras, dictaminar los expedientes de expropiación cuando éstos han sido integrados completamente en la Dirección General de Tierras y Aguas, en cuya base habrá de dictarse el Decreto Presidencial a que se refiere el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente desde el 1º de mayo de 1971.

Por lo que al respecto concluimos, que al Reglamento Interno del Cuerpo Consultivo Agrario es del todo inconstitucional, al estar tajantemente en contravención con la letra del artículo 27, fracción XI, apartado b) de la Carta Política Federal, cuando manda: "Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las Leyes Orgánicas Reglamentarias le fijen"; así, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 14, en substancia, prescribe: "El Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios". De ahí, que, propalado a luz de las investigaciones jurídicas, sea conducente interpretar el contenido que intrínsecamente se preceptúa constitucionalmente: En cada Consultoría (en número de cinco) existirá el titular correspondiente, mas los supernumerarios, esto, para el logro de una pronta y expedita administración de justicia agraria; por todo ello imprescindiblemente debe reformarse el referido Reglamento Interno del Cuerpo Consultivo Agrario, para ajustarse a lo que reza la Suprema Ley de Leyes. Ya que proceder a contrario sensu es jurídicamente objetable e inconstitucional.

## C O N C L U S I O N E S

De acuerdo con las disposiciones constitucionales que establecen las atribuciones del Estado, es en los "fines de éste", donde se encuentra el fundamento jurídico de la expropiación, siendo un acto de derecho público.

La expropiación es un derecho del Estado ejercitando un dominium eminente como entidad soberana, encaminada a la obtención de bienes, ante una evidente causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Constitución de 1917, al establecer el concepto de función social de la propiedad, transformó también al instituto expropiatorio, en el sentido de que la indemnización ya no será previa, sino "mediante" y que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, interviniendo única y exclusivamente la autoridad judicial en los casos de inconformidad con la fijación del monto indemnizatorio.

El artículo 27 de la Carta Política Federal, al adoptar el término "mediante" en lugar "previo", utilizado en la Constitución de 1857, pretendió dar al Estado una mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización correspondiente; pudiendo ser ésta "previa, simultánea o posterior".

Respecto al recurso de reversión, nuestros ordenamientos legales jurídicos respectivos, resultan imprecisos al no indicar el término de prescripción a las partes afectadas con la expropiación, para solicitar dicho recurso; es entonces urgente reglamentar este importante renglón de la expropiación.

La anacrónica fracción IX, última, del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debería suprimirse, porque su aplicación constituiría dejar a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia, cometándose con ello grandes atentados contra la propiedad de dichos bienes.

Tratándose de la afectación de bienes privados, la indemnización ha de ser siempre en dinero; pero cuando se afectan bienes agrarios, se establece como regla general, que la indemnización se invierta en la compra de nuevas tierras equivalentes en calidad y extensión, para reponer las expropiadas.

En la explotación agraria, en lo relativo al subsuelo, hasta ahora han sido aplicables los derechos de regalías y demás prestaciones a que tienen lugar los núcleos agrarios afectados, no obstante de estar establecido en el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ante el incontenible auge de expropiaciones agrarias, parafraccionamientos urbanos, debe promoverse la descentralización de la industria y población.

A partir de la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya no debe tener ningún efecto los acuerdos del Jefe del DAAC, en el sentido de permitir las ocupaciones provisionales previas, so pretexto de estarse tramitando un expediente de expropiación.

Urgente necesidad de reformar el artículo 117 y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, al efecto de que, entre las entidades capaces de expropiar bienes ejidales, a fin de crear ---

fraccionamientos urbanos o suburbanos, se incluya a los Gobiernos de los Estados.





